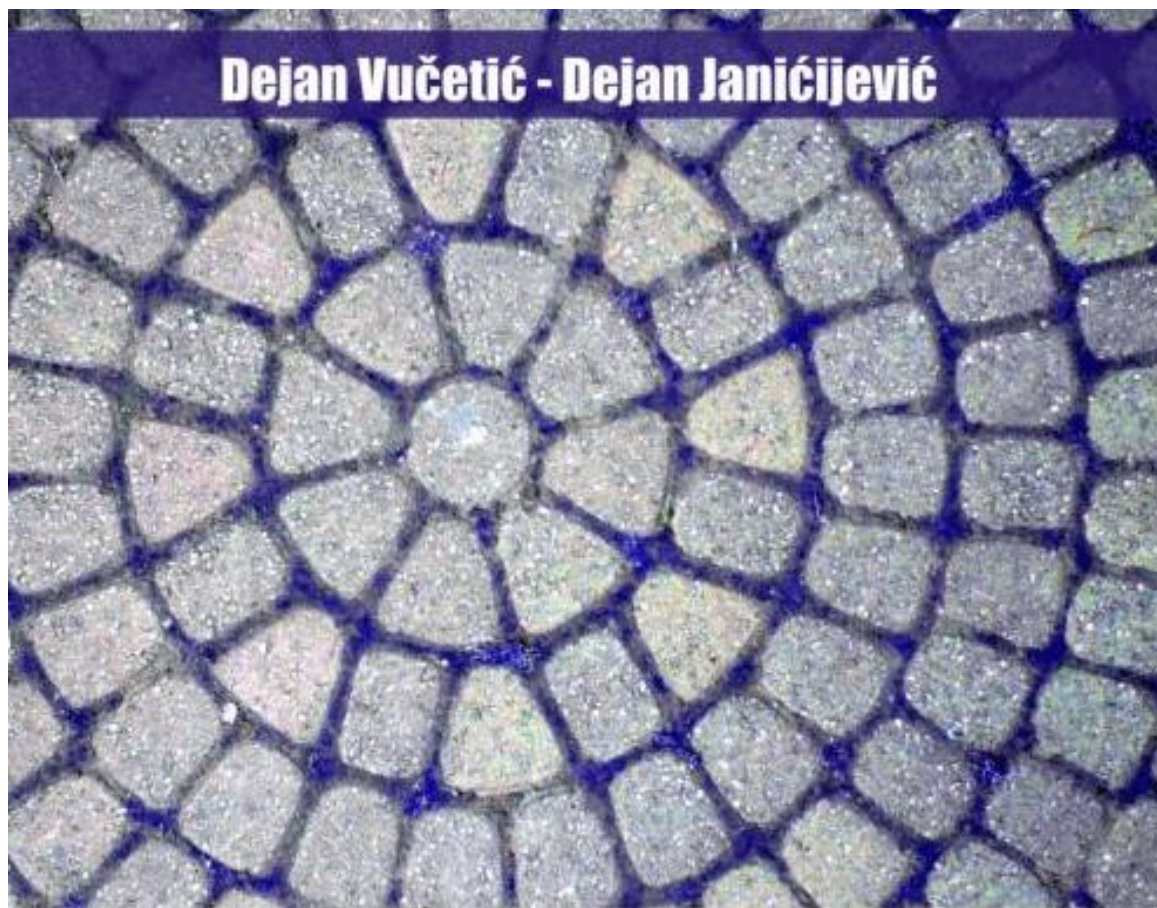


Dejan Vučetić - Dejan Janićijević



**DECENTRALIZACIJA KAO POLAZIŠTE
DALJEG RAZVOJA SRBIJE
- priručnik -**

**Nacionalna koalicija
za decentralizaciju**

Centar za razvoj građanskog društva
PROTECTA Niš
- BIBLIOTEKA -

Izdavač
Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA

Za izdavača
Mladen Jovanović

Lektor i korektor
PROTECTA tim

Prelom i oblikovanje
Vladimir Minčev

Tiraž
1200 primeraka

Štampa
Fleka, Niš

Izdavanje ove knjige pomogao je
NED – National Endowment for Democracy

ISBN 86-909603-0-9

Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA
Obrenovićeve bb, TPC Kalča BI/43, 18000 Niš
Tel/Faks: 018/514 360, 514 361, 522 788
E-mail: centar@protecta.org.yu
<http://www.protecta.org.yu>

**Dejan Vučetić
Dejan Janićijević**

**DECENTRALIZACIJA KAO
POLAZIŠTE DALJEG
RAZVOJA SRBIJE
Priručnik**

Niš, 2006.

Copyright © Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA, 2006.

Sva prava zadržana
ISBN 86-909603-0-9

Ova knjiga se ne sme, ni u celini ni u delovima, umnožavati, prešampavati niti prenositi ni u jednom obliku niti ikakvim sredstvom bez jasnog navođenja naslova knjige, imena autora i izdavača. Sva prava na objavljivanje ove knjige zadržavaju autor i izdavač prema odredbama Zakona o autorskim i srodnim pravima.

SADRŽAJ

Predgovor.....	9
I. Šta je decentralizacija?	11
II. Prednosti i mane decentralizacije.....	17
III. Lokalna samouprava kao najvažniji vid decentralizacije	27
1. Pojam	27
2. Lokalna samouprava i lokalna demokratija	33
3. Načelo supsidijarnosti	34
4. Organi lokalne samouprave.....	35
5. Sistem srpske lokalne samouprave	40
5.1. Organizacija vlasti jedinica lokalne samouprave	43
5.2. Nove ustanove uvedene Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine.....	55
5.3. Neposredno učešće (participacija) građana u ostvarivanju lokalne samouprave.....	60
5.4. Mesna samouprava	64
5.5. Odnos državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave	66
IV. Decentralizacija kroz regione.....	72
1. Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske ...	74
2. Republika Italija	88
3. Kraljevina Španija.....	96
V. Decentralizacija u kontekstu Evropske Unije	101
1. Republika Francuska.....	101
2. Savezna Republika Nemačka	107
3. Kraljevina Švedska	110
4. Republika Austrija	115
5. Republika Češka	120
6. Republika Poljska	125
7. Republika Slovenija.....	132
VI. Sistem lokalne samouprave u susednim zemljama	136
BIBLIOGRAFIJA	141

Predgovor

Priručnik koji je pred Vama nastao je kao deo projekta „Decentralizacija u Srbiji“ finansiranog od strane National Endowment for Democracy iz Sjedinjenih Američkih Država. Idejni tvorci ovog projekta (Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA iz Niša, Media Centar Niš i Odbor za ljudska prava Niš) su ujedno i pokretači Nacionalne koalicije za decentralizaciju koja je nastala krajem 2006. godine. Jezgro koalicije čini 5 regionalnih centara – Užice (Užički Centar za ljudska prava i demokratiju), Novi Pazar (Urban in), Negotin (Odbor za ljudska prava Negotin), Vranje (PROTECTA Vranje) i Niš – odakle se pokreću lokalne i regionalne akcije zagovaranja decentralizacije Srbije.

Sve činjenice govore da je Srbija jedna od najcentralizovanijih zemalja Evrope - počev od organizacije vlasti gde je najveći deo ingerencija koncentrisan na nivou Republike Srbije, preko demografskih podataka koji ukazuju na realno nestajanje malih zajednica i višestruko uvećanje glavnog grada, pa sve do organizacije kulture i sporta. Ovakva kompleksnost pitanja centralizacije ukazuje da pristup ovom problemu mora biti obazriv jer nerealno sagledavanje okruženja, kapaciteta i potencijala za decentralizaciju može imati vrlo negativne posledice po celokupni razvoj Srbije. Zato Koalicija veruje da je neophodno prepoznati kapacitete i potencijale lokalnih zajednica i regiona za preuzimanje određenih ingerencija sa republičkog nivoa. Tek kroz njihovo realno sagledavanje moguće je razviti odgovarajuće modele organizacije vlasti i društvenog života koji će omogućiti efikasnu i efektivnu decentralizaciju i pritom zaista obezbediti približavanje funkcija vlasti građanima, kao i stvaranje odgovarajućeg ambijenta za aktivnije i neposrednije učešće građana u razvoju Srbije. Pri tom,

ovaj priručnik ukazuje na modele koji su primenjeni u nekim evropskim zemljama i zemljama u regionu Balkana pokazujući širok dijapazon, više ili manje, primenjivih modela, njihove prednosti i nedostatke.

Ukazujući na ozbiljan problem, Koalicija ne želi da stvori front protiv Beograda. Naprotiv! Duboko smo uvereni da decentralizacija ide u prilog i glavnom gradu Republike Srbije koji se već susreće sa negativnim ekonomskim, demografskim i infrastrukturnim posledicama preteranog i nerealnog uvećanja broja stanovnika, potrebama za novim radnim mestima i nedostatkom podsticajne konkurencije u gradovima u okruženju. Koalicija svojom delatnošću, dakle, ne želi da stvori konflikt, već da reši konflikt koji već dugo postoji i ukaže na potrebu stvaranja pretpostavki za novi, ravnomerniji razvoj Srbije.

Ovaj priručnik doprinosi ostvarivanju ciljeva našeg zagovaranja pre svega u smislu edukacije usmerene ka: donosiocima odluka na republičkom i lokalnom nivou vlasti, zagovaračima demokratizacije, medijima, NVO-ima i svim drugim zainteresovanim stranama. Već letimičan pregled ovog Priručnika – pregled organizacije vlasti i podele ingerencija između državnog, regionalnog i lokalnog nivoa vlasti u evropskim zemljama i zemljama u regionu jasno ukazuje na nedostatke odgovarajućih rešenja u Srbiji.

Donošenje novog Ustava Republike Srbije, koji nije u dovoljnoj meri otvoren za primenu modela organizacije vlasti koji će dovesti do prave decentralizacije Srbije, zahtevaće stvaranje novog zakonskog okvira. Zato smo uvereni da Priručnik nastaje pravovremeno i da može biti dobra podrška i polazna osnova budućem zakonodavcu.

Nacionalna koalicija za decentralizaciju

I. Šta je decentralizacija?

Istorija razvoja organizovanih oblika ljudskog življenja predstavlja neprekidno ciklično smenjivanje centralizovanih i decentralizovanih vidova uređenja društvenih zajednica. Proistekla iz šireg društvenog procesa **diferencijacije upravnih institucija i organizacija**, decentralizacija je kompleksan pojam koji u sebi sjedinjuje statičke (kao stanje) i dinamičke (kao proces) karakteristike. Zbog toga, decentralizacija predstavlja dvosmislen pojam, čije granice, pritom, nisu zadovoljavajuće definisane. Zapravo, moguće je da upravo ta dvosmislenost doprinosi privlačnosti celog koncepta decentralizacije. U našoj sredini postoji konfuzija u pogledu poželjnog stepena decentralizacije, što može biti opasno. Cilj našeg priručnika jeste da razjasni sve nedoumice vezane za decentralizaciju, jer samo odgovarajuće planirana i sprovedena decentralizacija može povećati efikasnost javnog sektora i na taj način podstaći razvoj i društveni boljitak svih građana jedne države. Drugim rečima, decentralizacija je poput jakog leka – mora biti primenjena u pravom trenutku i pravoj dozi i, ukoliko je usmerena na rešavanje odgovarajućih problema, imaće isceljujuće dejstvo.

Decentralizacija je antipod **centralizaciji** – drugom obliku organizovanja rada državnih organa odnosno organizacija. Ideal centralizovane države podrazumeva da se svi javni poslovi vrše iz jednog centra, čime se obezbeđuje jedinstvo u upravljanju. Ovaj vid organizacije najčešće je simbolički predstavljen u obliku piramide, na čijem su vrhu koncentrisane funkcije odlučivanja i upravljanja. Ova konstrukcija, međutim, ima samo teorijski

značaj, jer je praktično neostvarljiva i nigde ne postoji u apsolutnom obliku.¹

Nasuprot centralizaciji, decentralizacija podrazumeva uvećanje nadležnosti nižih, perifernih državnih organa i nedržavnih institucija, pri čemu ti organi i institucije ostaju, u izvesnoj meri, i dalje podređeni višim upravnim instancama. Dakle centralizaciji i decentralizaciji su imanentni odnosi i stanja nadređenosti i podređenosti, jer samo ono što je ustrojeno kao hijerarhijski uređen poredak može biti održivo. „Podela poslova između hijerarhijski jednakih organa ili institucija, recimo ministarstava složene države i države u njenom sastavu ili između dveju opština, nema veze s decentralizacijom“.² Apsolutno decentralizovana država, u kojoj se svi državni poslovi obavljaju na nivou samoupravnih ćelija, jeste ideal koji je nemoguće ostvariti. Zato se, prilikom analiziranja nekog državnog uređenja, nikada ne postavlja pitanje da li država jeste ili nije decentralizovana, već samo u kojoj meri ona to jeste, odnosno nije. Dakle, podelu na centralizovane i decentralizovane države možemo učiniti s obzirom na to koji subjekti obavljaju najveći deo upravnih poslova.³

Prema Kelzenu centralizacija i decentralizacija su osnovni oblici državnog uređenja i „svi problemi centralizacije i decentralizacije ... u stvari su problemi koji se tiču područja važenja pravnih normi i organa koji ih stvaraju i primenjuju“, a o jednom pravnom poretku i jednoj državi može se govoriti sve dok postoji bar jedna osnovna (centralna) norma koja važi za celu

¹ Poznata je misao Napoleona III da se sa daljine može vladati, ali da se samo izbliza može dobro upravljati. V.: R. Marković, *Federacija i Federalizam*, Niš, 1988, str. 337.

² M. Petrović, *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike (Opšti deo)*, Niš, 2006, str. 200.

³ L. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*. Beograd, 2000. str. 106.

državnu teritoriju. Prema istom autoru, decentralizovani pravni poredak postoji kao sistem normi koje imaju različita teritorijalna područja važenja, pri čemu je pravni poredak koji važi jedino za delimičnu zajednicu stvoren od organa izabranih samo od članova te delimične zajednice.⁴

Decentralizaciju (prema lat. de i centrum – od centra) treba shvatiti kao **prenos vlasti čije obavljanje ostaje pod prenosiočevim nehijerarhijskim nadzorom.**⁵ Ukoliko se vlast odlučivanja (vlade) prenosi na državne organe i organizacije pod hijerarhijskim nadzorom onda je u pitanju neprava, odnosno **upravna decentralizacija. Prava decentralizacija, sa druge strane,** jeste prenos vlasti vlade na nedržavne subjekte (lokalna samoupravna tela), koji su pod nehijerarhijskim nadzorom više uprave.⁶ Ukoliko se uz vlast vlade nedržavnim subjektima prenosi i zakonodavna vlast, onda taj vid decentralizacije nosi naziv **devolucija.**⁷ Ukoliko je reč o donošenju zakona u materijalnom smislu, kao opštih pravnih akata koji izvorno/inicijalno uređuju pravne situacije (odnose) stanovnika određenog dela državnog područja, onda možemo govoriti o **autonomiji** (grčka reč čiji je izvorni smisao „samozakonodavstvo“). Ovi zakoni autonomnih teritorijalnih

⁴ V.: H. Kelzen, Opšta teorija prava i države. Beograd, 1951, str. 295.

⁵ M. Petrović, 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, str. 747. „Francuska teorija suprotstavlja i jezično ta dva kvalitetno različita prava nadzora kao contrôle hierarchique (nadzor višeg nad nižim organom državne uprave) od controle tutelle (nadzor organa državne uprave nad samoupravnim tijelom).“ (I. Krbek, Pravo javne uprave FNRJ (Knj. 1). Zagreb, 1960, str. 66. L. Kostić smatra da je država decentralizovana kada umesto jedinstva u državi postoji „pluralitet zakonodavstva“. L. Kostić, n. d., str. 105. On, dakle, izjednačava decentralizaciju i devoluciju.

⁶ Z. Tomić, Upravno pravo – sistem (4 izdanje). Beograd, 2002, str. 205.

⁷ Postoje i mišljenja da je jedino devolucija prava decentralizacija.

jedinica imaju uži teritorijalni domašaj – primenjuju se na onom području koje ima autonomni status. Međutim, za razliku od države, autonomne jedinice nemaju suverenu vlast prinuđivanja na svojoj teritoriji.

Autonomija takođe ima svoje **podvrste**. Prva je tzv. društveno-politička autonomija, koja postoji kada autonomne uprave vrše skoro sve državne poslove. O „kulturnoj“ autonomiji se govori kada se samostalno uređuju poslovi u oblasti školstva, prosvete itd. Treća vrsta, tzv. ekonomska autonomija, postoji kada je reč o nezavisnom upravljanju ekonomskim poslovima i javnim dobrima autonomnog područja.

Kalzen razlikuje sledeće osnovne stepene decentralizacije: administrativna decentralizacija, decentralizacija putem lokalne autonomije, decentralizacija u vidu autonomnih pokrajina i savezna država, kao najviši stepen decentralizacije u unutrašnjem pravu.⁸

Oblici u kojima se decentralizacija može pojaviti su: **teritorijalna** i **neteritorijalna** (čiji podvidovi su **realna/stvarna** i **personalna** decentralizacija).⁹ Kada je teritorijalna decentralizacija (ili samouprava) u pitanju, teritorijalnoj jedinici

⁸ Po ovom autoru postoji i decentralizacija međunarodnog prava. H. Kelzen, n. d, str. 298-301. Kritiku decentralizacije međunarodnog prava dao je M. Petrović: Jugoslovenska ratna zbivanja i problem odnosa međunarodnoga i „unutrašnjega“ prava. Jugoslovenska kriza: pouke za međunarodno pravo. Niš, 2000, str. 11-35.

⁹ S. Popović, B. Marković, M. Petrović – Upravno pravo – opšti deo, Beograd, 2002. god, str. 121–126. Neteritorijalna decentralizacija može biti: personalna, kada se određena vrsta poslova prepušta određenoj grupi ljudi međusobno povezanih nekim bitnim zajedničkim osobinama i realna (funkcionalna), kada se poveravanje poslova vrši posebnom organu prema vrsti poslova. Postoje i shvatanja da decentralizacija može biti teritorijalna i funkcionalna (decentralisation par service, decentralisation by services), odnosno da ne postoji personalna neteritorijalna decentralizacija. V.: R. Marković, Teorijskopравни i ustavnopravni model autonomije. Federacija i Federalizam, Niš, 1987, str 337.

poverava se vršenje dve tipa poslova: prvi iz sopstvenog autonomnog delokruga, najčešće zasnovanog na ustavu i zakonu, i drugi iz prenesenog okvira, koje im poveravaju državni organi da ih vrše umesto njih. Teritorijalna decentralizacija se dalje razvrstava na **prostu** i **potenciranu**. Prosta decentralizacija je onaj vid teritorijalne decentralizacije gde su uže teritorijalne celine (recimo opštine) potčinjene samo najvišoj celini – državnom vrhu, a u potenciranom obliku teritorijalne decentralizacije one su potčinjene i hijerarhijski višim teritorijalnim delovima države (na primer regionima). Suprotno teritorijalnoj, kod realne ili stvarne decentralizacije (ili samoupravljanja) delegira se vršenje određene delatnosti, na primer, sa jednog na drugi centralni organ (uz uspostavljanje odnosa nadređenosti i podređenosti) ili se, prilikom uspostavljanja različitih javno-komunalnih preduzeća, delegiraju poslovi opštine na te organizacije, čime im se, zapravo, poverava vršenje javnih ovlašćenja. Ovom drugom vidu decentralizacije naročito je doprineo razvoj javnih službi. Kod personalne decentralizacije, radi se delegiranju poslova (najčešće od strane države) jednoj, zajedničkim karakteristikama međusobno povezanoj, grupi lica (pripadnicima iste profesije, religije itd.). Takva grupacija će poverene poslove vršiti preko svojih autonomnih organa (tzv. kulturno-prosvetna autonomija).

Dalje, decentralizacija se može razvrstati na **normativnu**, **upravnu** i **sudsku**,¹⁰ s obzirom na to koja je vrsta vlasti predmet prenošenja na decentralizovane celine.

Blizak pojmovima centralizacije i decentralizacije je i pojam **dekoncentracije**, koji se u smislu principa rada neke organizacije počeo upotrebljavati sredinom 19. veka. Pod dekoncentracijom se uobičajeno podrazumevalo „dodeljivanje

¹⁰ V. S. Popović, M. Petrović, B. Marković, Upravno pravo (opšti deo). Beograd, 2002. str. 124.

izvesne samostalnosti nižim, obično mesnim predstavnicima centralne vlasti“. Pojedini autori ovaj proces označavaju i kao „upravnu“ odnosno „zavisnu“ decentralizaciju, dok je prava decentralizacija po njima „nezavisna“. Ovakva podela ima osnova, budući da je i dekoncentracija podvrsta decentralizacije.

Pokušajmo sada da utvrdimo, gde su **razlike** između ove dve pojave – dekoncentracije i prave decentralizacije? Da li možda razliku treba tražiti u tome što se decentralizacija ogleda u osnivanju pravnih lica za obavljanje decentralizovanih poslova, dok dekoncentrisana nadležstva nemaju pravni subjektivitet i nalaze se u sastavu države kao pravnog lica? Da li je linija razgraničenja postojanje, odnosno nepostojanje prava na davanje obaveznih instrukcija viših (centralnih) nižim (područnim) organima? Da ključna razlika ne leži u većoj finansijskoj samostalnosti nižih jedinica?

Iako je svako od ovih pitanja značajno, odlučujući kriterijum za razlikovanje decentralizacije i dekoncentracije treba tražiti u **stepenu personalne vlasti centralne nad nižim upravama**. Ukoliko su funkcioneri nižih upravnih jedinica u službi centralne uprave, koja ima pravo samostalno da ih postavlja i smenjuje, tada se može govoriti samo o dekoncentraciji. Ukoliko, pak, ovo pravo pripada funkcionerima ili građanima niže upravne ćelije, onda se radi o decentralizaciji (ili samoupravi).¹¹

U Republici Srbiji administrativna dekoncentracija, tj. dekoncentracija državne uprave izvršena je preko **okrug**a, kao područnih jedinica centralnih organa (ministarstava, drugih centralno-republičkih organa i posebnih organizacija) čiji organi u okruzima vrše upravne poslove u prvom stepenu. Ove područno-detaširane jedinice neposredno su potčinjene

¹¹ M. Petrović, *Nauka o upravljanju...*, str. 202.

centralnim organima i prilagođene specifičnim obeležjima područja za koja su osnovana i na kojima funkcionišu.

II. Prednosti i mane decentralizacije

Oba principa, centralizacija i decentralizacija, imaju svoje dobre i loše strane, s tim da su prednosti jednog, obično nedostaci drugog.

Kao **prednosti centralizacije** prilikom donošenja odluka navode se: 1. jasno i tačno sagledavanje celine – ciljeva, zadataka i interesa cele države, odnosno organizacije kojom se upravlja; 2. izvodljivost dugoročnog planiranja (odvojenost od trenutnih potreba jedinica u sastavu); 3. ujedinjenje partikularnih interesa i njihova integracija u jedinstvenu celinu; 4. jedinstvenost procedura na celoj državnoj teritoriji i 5. ubrzavanje postupka donošenja odluka, odnosno lakša i primerenija upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija. „Sistem centralizacije je prost; nije skup; znači jaku, usredsređenu, upravnu vlast; ima neospornu nadmoćnost nad sistemom decentralizacije u svima poslovima u kojima treba imati mnogo plana i metode; uopšte, po tom se sistemu poslovi vode sa širim pogledima i jačim osećanjem velikih državnih interesa, jer se vode s visine i iz daleka“¹²

Nedostaci centralizacije su: 1. ugroženost birokratizacijom i odvajanje odlučujućeg organa sa vrha hijerarhijske lestvice od područnih jedinica koje su u neposrednom kontaktu sa građanima; 2. smanjena efikasnost odlučivanja – vrh državne organizacije postaje „usko grlo“ u odlučivanju; 3. spor, nezainteresovan, krut i šablonizovan pristup

¹² S. Jovanović, O Državi – Osnovi jedne pravne teorije (Sabrana dela, Knj. 8). Beograd, 1990, str. 403.

sprovedenju odluka od strane nižih organizacionih jedinica (zbog nepoznavanja razloga i motiva za donošenje odluke) – usled čega niže jedinice stalno traže dodatna uputstva i direktive odozgo i 4. zamiranje inicijative nižih jedinica.

Sa druge strane, postoje određene **prednosti decentralizacije**, koje, međutim, nemaju univerzalno značenje. Ona olakšava „prilagođavanje lokalnim potrebama, i sprečava preteranu jednoobraznost u državnom životu“. Decentralizacija je značajan činilac demokratizacije pravno-političkog poretka jedne države. Donosioci odluka su bliži predmetu odlučivanja, naročito u slučaju teritorijalne decentralizacije, a i lakše i jednostavnije se usmeravaju postupci odlučivanja zbog jednostavnije organizacije podnacionalnih upravnih nadležnosti. Takođe, otkrivanje grešaka je lako i brzo – zbog veće transparentnosti obavljanja poslova, A komunikacija viših i nižih instanci je jednostavnija.

Uspeh u sprovođenju decentralizacije zavisi od puno činjenica. Prvo, bez odgovarajućeg nivoa dostignutog materijalnog stanja decentralizacija nije moguća. Statističke analize pokazuju da decentralizacija može biti pravilno sprovedena, i dovesti do povećanja nivoa prihoda samo ukoliko je država prethodno dosegla određeni nivo razvojenosti. Milan Matić u odrednici „Demokratija“, Enciklopedije političke kulture, navodi da je S. M. Lipset je u svojoj studiji "Politički čovek" naveo princip da zemlje koje nisu prešle određenu granicu bruto-dohotka po stanovniku (500 dolara po glavi stanovnika) nemaju ni minimalne uslove za demokratiju. Isto važi i za decentralizaciju. Njen uspeh je mnogo manje ugrožen u kategoriji zemalja sa srednjim ili visokim prihodima. U zemljama sa nižim i najnižim prihodima, decentralizacija ne može biti uspešno

sprovedena,¹³ jer ona neminovno dovodi do dalje diferencijacije državne organizacije, njene razuđenosti stvaranjem mreže nedržavnih organa i organizacija, sa velikim i zahtevnim činovničkim slojem, koji je potrebno adekvatno finansirati iz lokalnih javnih prihoda (poreza i taksi) ostvarenih oporezivanjem razvijene područne privrede i građanstva određenog stepena imućnosti. Takođe, preduslov uspešnosti decentralizacije jeste i odgovarajuća kultura i svest o zajedništvu građana određene teritorije. Ukoliko oni uredno ne izmiruju svoje obaveze, pre svega finansijske prirode, samostalno finansiranje rada decentralizovanih samouprava može biti dovedeno u pitanje, kao i njihov uspešan i efikasan rad. Ukoliko građanstvo ne odmakne dalje od stanja koje se može okarakterisati kao „agregat privatnika“ koji se kreću u krugu samodovoljnosti svojih interesa, decentralizovanim državnim jedinicama neminovno će zavladati lokalne plutokratsko-birokratske oligarhije, koje će bezočno manipulirati potčinjenim građanstvom. Zato se u doktrini ističe da je „uprkos svim neoliberalnim tendencijama, država još uvek jedini garant unutrašnje i spoljne bezbednosti, lične i imovinske sigurnosti građana, važan faktor upravljanja ekonomskim i finansijskim tokovima i poslednji oslonac socijalno ugroženima. Smisao decentralizacije nije u destabilizaciji i dezintegraciji države, nego u pronalaženju sklada između onoga što je posebno (lokalno i regionalno) i onoga što je opšte (državno).“¹⁴

Rémy Prud'homme, u radu „O opasnostima decentralizacije“ (pisanom za potrebe Svetske Banke) navodi niz negativnih posledica do kojih decentralizacija može dovesti. Po

¹³ R.W. Bahl, J.F. Linn, *Urban Finance in Developing Countries*. London, 1992, str. 393. Prema R. Prud'homme, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252 (World Bank), 1994. str. 26.

¹⁴ A. Martinović, *Ustavno-pravni (politički) i upravno-pravni smisao decentralizacije*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, I -3/2000-2001, str. 184.

njemu, decentralizacija se može negativno odraziti na **efikasnost** rada državne organizacije, a suština decentralizacije trebalo bi da se ogleda upravo u povećanju efikasnosti. Potrebe i želje stanovnika različitih područja neke države često se međusobno razlikuju. Na primer, ako stanovnici opštine A žele više rekreacije, a stanovnici opštine B više obrazovanja, opšta zakonska mera o načinu pružanja usluga rekreacije i obrazovanja, koja ne vodi računa o lokalnim specifičnostima, neće zadovoljiti stanovnike nijedne od ove dve opštine. Ali decentralizovana alokacija resursa bolje će zadovoljiti potražnju i jednih i drugih i na taj način poboljšati blagostanje i jednih i drugih. Decentralizovan sistem će pojačati blagostanje zato što bolje odgovara osobinama različitih opština. Međutim, nedostatak ovakve decentralizacije je u tome što je u potpunosti koncentrisana na efikasnost potražnje, a ignoriše **efikasnost ponude**. Pružanje usluga od strane centralnih organa takođe treba da bude prilagođeno lokalnim potrebama. Ne postoji ni jedan razlog za uniformno pružanje svih usluga. Viši nivoi upravljanja mogu pružanje svojih usluga upodobiti potrebama stanovništva, kao što nacionalne ili multinacionalne kompanije i privatna preduzeća rade već vekovima. Iako se organi koji će obezbeđivati adaptaciju usluga lokalnim potrebama, u slučaju centralizacije njihovog vršenja, ne biraju neposredno od strane građana, mogu postojati drugi mehanizmi kao što je dekoncentracija, zatim mehanizmi vrednovanja, ankete i istraživanja, koji će primenjivati radi prilagođavanja delatnosti potrebama stanovništva.

Prema pomenutom autoru, u standardnim pristupima decentralizaciji ne kaže se ništa ili skoro ništa o **tzv. proizvodnoj efikasnosti** decentralizacije, jer se pretpostavlja da će do boljitka doći zato što će ponuda bolje odgovarati potražnji. Ova pretpostavka zasnovana je na rezultatima proučavanja privatnog

sektora, ali se ona ne može po automatizmu primeniti na javni sektor. Pitanje na koje još nije dat odgovor jeste da li je lokalno pružanje jedne usluge efektivnije i efikasnije nego nacionalno?

Jedan od razloga zbog kojih odgovor na postavljeno pitanje nije jednostavan je što pružanje pojedinih usluga na lokalnom nivou može uključivati poslove iz domena tzv. **ekonomije skale**. Čak i najveće pristalice decentralizacije priznaju da poslove iz domena ekonomije skale ne bi trebalo decentralizovati. Kada su u pitanju poslovi iz domena **ekonomije obima**, stvari su nešto nejasnije. U ovom drugom slučaju, državne birokratije takođe mogu biti uspešnije u obavljanju poslova iz domena ekonomije obima, ali se problem dodatno komplikuje procesom privatizacije. U najvećem broju zemalja, iz osnovanih razloga, granica između privatnog i javnog sektora u pružanju usluga se pomera, a sfera vršenja poslova službi od strane organa nedržavne javne uprave se smanjuje. Taj proces je, takođe, posledica decentralizacije. Najbolji ljudi napuštaju javnu službu, moral opada, osećaj za vršenje javne službe se gubi, a investicije u istraživanja i razvoj su nestale. Prud'homme svoju tezu potkrepljuje primerima Francuske i Brazila.¹⁵

Decentralizacija automatski povećava nivo **korupcije** u datoj zemlji. Ovaj autor ironično primećuje da to samo po sebi ne mora biti loše, jer će koristi od decentralizovane korupcije biti bolje raspoređivane nego u slučaju centralizovane korupcije. Međutim, korupcija je skupa, jer dovodi do povećanih bočnih efekata u vršenju javnih usluga, budući da se moraju primenjivati strategije za izbegavanje korupcije i zato što se usled korupcije često daje primat neefektivnim i zastarelim tehnologijama i gubi se dosta vremena. Korupcija se teško meri i procenjuje, a na lokalnu će biti povećana iz nekoliko razloga: lokalni političari i birokrate će biti pod većim uticajem lokalnih interesnih grupa

¹⁵ V., R. Prud'homme, n. d. str. 10.

(čiji se novac i glasovi računaju) naročito u materijama oporezivanja i izdavanja dozvola. Takođe, nivo slobodnog odlučivanja (diskrecije) veći je na lokalnom nego na nacionalnom nivou. Nacionalne birokrate se tokom službovanja pomeraju sa mesta na mesto i teže im je da uspostave neetičke veze sa lokalnim interesnim grupama. Isto tako, korupcija često zahteva saradnju birokrata i političara, a na lokalnu među njima ima manje razlika. Kontrola i nadzor rada od strane javnosti i medija je obično mnogo bolje razvijena na nacionalnom, nego na lokalnom nivou. Primeri povećane korupcije na lokalnom nivou su Francuska i Italija. Svi slučajevi korupcije otkriveni (identifikovani) u ovim zemljama u poslednjih nekoliko godina javljali su se na lokalnom nivou.

Decentralizacija poreza i javnih prihoda takođe može povećati razlike u pogledu redistribucije dobara i na taj način **ubrzzati segregaciju**, odnosno do destruktivnosti povećati međusobno nadmetanje pojedinih područja u okviru iste države. Istorija lokalnih samouprava u Sjedinjenim Državama ilustruje mehanizme povećanja razlika među određenim područjima.

Decentralizovani sistemi mogu otežati izvršenje makroekonomskih mera i na taj način **ugroziti stabilnost** državne ekonomije. U mnogim slučajevima fiskalne mere decentralizovanih jedinica vlasti su delovale suprotno merama fiskalne politike centralne vlade. Primeri su Velika Britanija i Argentina u osamdesetim godinama prošlog veka. Isto tako, u mnogim zemljama na mere lokalnih vlasti su uticali tzv. politički ciklusi: pred izbore takse se smanjuju, a troškovi povećavaju i obrnuto.

Prud'homme, takođe navodi neke principe uspešnog poboljšanja položaja stanovništva i države koji su „**s one strane centralizacije i decentralizacije**“. Po njemu, korisnije je da

rashodi budu nešto centralizovaniji nego takse (porezi)., što je pravilo u svim razvijenim zemljama Zapada.

On, takođe, smatra da je **transfer sredstava** sa centralnog na područne nivoe uvek dobrodošao i koristan. U mnogim zemljama transferi sredstava iznose više od 10 procenata javne potrošnje centralnih vlasti i više od trećine prihoda podržavnih vlada. U zemljama kao što su Italija i Holandija (sa dobro razvijenim i razumno efikasnim lokalnim vlastima) transferi predstavljaju više od 90 procenata prihoda (resursa) lokalnih vlasti. Mehanizmi dotacija putem centralno kontrolisanih sredstava primenjuju se u mnogim, prvenstveno razvijenim zemljama, kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske, Francuska, Nemačka, Japan i Koreja. Transferi takođe mogu ublažiti negativna dejstva decentralizacije na stabilizaciju. Njih, međutim, najverovatnije nije moguće upotrebiti za povećanje efikasnosti decentralizovanih jedinica.

U radu o opasnostima od decentralizacije nadalje je istaknuto da se **brojnost populacije** nekog područja mora uzeti u obzir prilikom određivanja načina decentralizacije. Decentralizacija će biti uspešnija u naseljenim zemljama u kojima su jedinice drugog stepena populaciono veće nego mnoge male zemlje. Isto važi i za **veličinu teritorije**. „U velikim zemljama kao što su Brazil ili Zair, pogotovu ukoliko su komunikacije otežane, decentralizacija je poželjnija nego u malim zemljama kao što je Jamajka“.¹⁶ Dakle, u teritorijalno-geografski diferenciranoj decentralizaciji ključan je **koncept kritične mase**. Da bi decentralizovane jedinice bile efikasne i pozitivno doprinosile razvoju nekog područja, moraju biti dovoljno velike kako u pogledu populacije koja ih nastanjuje, tako i u pogledu aktivnosti koje obavljaju i prihoda koje ostvaruju. Kritičnu masu je moguće uvećati adekvatnom obukom lokalnih službenika i

¹⁶ str. 26.

ojačavanjem područnih institucija. Decentralizacija poslova malim i slabim jedinicama teško da će biti uspešna.

Uspešna decentralizacija takođe podrazumeva **različit tretman različitih poslova** područnih jedinica. Različite urbane ili lokalne službe imaju različite karakteristike. Ovaj problem je istraživala Christine Kessides (1992) kada se bavila pitanjem privatizacije. Slično istraživanje može se izvršiti u pogledu sektora i službi koje se mogu lakše decentralizovati. U tom smislu tri karakteristike su posebno važne: 1) spoljašnje dejstvo vršenja službe 2) naplativost vršenja poslova službe 3) i tehnicitet poslova službe (tehničke i menadžerske veštine potrebne za njihovo obavljanje). Analizom ovih karakteristika za pojedine poslove Prud'homme je odredio koji su poslovi najpogodniji za decentralizaciju.

	<i>Stepen eksternog dejstva</i>	<i>Naplativost</i>	<i>Tehnicitet</i>	<i>Pogodnost za decentralizaciju</i>
Putevi	1	1	2	4
Sanitarni poslovi	2	2	2	6
Železnice	1	4	2	7
Proizvodnja i prenos električne en.	1	5	1	7
Osnovno obrazovanje	3	2	2	7
Putevi u seoskim područjima	2	1	5	8
Telefonija	1	5	2	8
Aerodromi	3	4	2	9
Proizvodnja i čuvanje vode	2	5	2	9

Luke	4	4	3	11
Skupljanje smeća	5	1	5	11
Distribucija energije	4	5	3	12
Urbani transport	4	4	4	12
Distribucija vode	4	5	4	13
Čišćenje ulica	5	4	5	14

Takođe, vršenje svake od ovih javnih službi je rezultat kompleksnog seta funkcija, od kojih je svaka **funkcija podložna decentralizaciji** (nije potrebno decentralizovati celu službu). Moguće je izvršiti podelu na šest različitih funkcija: 1) planiranje investicija (najpogodniji izvršilac je država) 2) izbor investicije (najpogodniji izvršilac je područna jedinica) 3) izgradnja objekata (najpogodniji izvršilac je privatni sektor) 4) upotreba i regulacija objekata (najpogodniji izvršilac je područna jedinica) 5) održavanje objekata (ovi poslovi najefektivnije će se obavljati u lokalu) i 6) nadzor i kontrola vršenja službe (najpogodniji izvršilac je država).

Dakle **nije potrebno da sve funkcije za svaku vrstu službe budu u rukama lokalnih nivoa vlasti**. Isto tako, za datu javnu službu na datom javnom području poželjan stepen decentralizacije će varirati od funkcije do funkcije. U mnogim, ako ne i u svim vrstama javnih službi dva ili tri nivoa vlasti moraće da budu istovremeno uključeni, pri čemu će različiti nivoi vlasti imati različite, jednako legitimne, razloge učešća. Kao primer je dovoljno navesti službu osnovnog obrazovanja.

Dakle, u ovom radu istaknute su neke od opasnosti decentralizacije. Prvo, prednosti decentralizacije u efikasnoj alokaciji sredstava nisu toliko očigledne. Drugo, ove sumnjive

prednosti mogu nositi sa sobom troškove u smislu proizvodne efikasnosti, iako ova teza zahteva više empirijskih istraživanja. Ono što je nesumnjivo jeste da decentralizacija negativno utiče na procese redistribucije i stabilizacije. Treće, decentralizacija čini redistributivne mere (interpersonalne ili međupodručne) težim, ako ne i nemogućim. Konačno programi makroekonomske stabilizacije se teže implementiraju zbog fiskalnih mera podnacionalnih vlada ukoliko su one suprotne nacionalnim merama.

Argumentacija razvijena u ovoj analizi može nam pomoći da sagledamo koji su realni izbori koji stoje pred nama. Ovi izbori se ne tiču toliko pitanja da li treba decentralizovati uopšte, već više koje funkcije, kog sektora, i u kojoj oblasti (području) mogu najuspešnije biti decentralizovane. Dalje, u mnogim slučajevima, pravo pitanje nije da li određenu funkciju treba da obavlja državna, regionalna ili lokalna vlast, jer usluga mora biti pružena uz učešće sva tri nivoa vlasti, već je istinski izazov pronalaženje adekvatnog načina organizovanja zajedničkog vršenja te službe.

III. Lokalna samouprava kao najvažniji vid decentralizacije

1. Pojam

Mnogi autori lokalnu samoupravu smatraju jedinom pravom decentralizacijom. Termin i pojam „samouprava“ na kontinent su došli iz Engleske, zapisao je Slobodan Jovanović.¹⁷ Zapravo, prema tvrdnji koju je u knjizi „Politička teorija lokalne samouprave“ izneo Hardi Vikvar, sam termin „Lokalna (samo)uprava“ (local government) skovao je engleski filozof, tvorac teorije zakonodavstva, **Džeremi Bentam**, upotrebivši ga po prvi put 1832. godine, da bi tri godine kasnije, 1835. godine, ovaj termin ušao i u pravno-politički govor, kada ga je Lord Džon Rasel koristio predstavljajući Zakon o opštinskim korporacijama donjem domu Predstavništva naroda.¹⁸

Postoje određene **pravno-teorijske koncepcije lokalne samouprave**¹⁹ kojima su u celini zahvaćeni svi njeni aspekti, odnosno, vidovi ispoljavanja u državno-pravnoj stvarnosti različitih pravnih sistema.

¹⁷ S. Jovanović, n. d., str. 404.

¹⁸ „Local Government“, International Encyclopedia of Public Policy and Administration – Jay M. Shafritz (ed.). Boulder (Westview Press), 1998, str. 1296.

¹⁹ V. na primer: M. Dendias, Le Gouvernement local - Centralisation et decentralisation administratives. Paris, 1931 (prema E. Pusić, Komuna i Općina. Zagreb, 1981, str. 32); V.A. Vinogradov, Osnovnye teorii mestnogo samoupravlenija: proishozhdenie i razvitie (Rossijskaja akademija nauk). Moskva, 1996.

Prva koncepcija tzv. **teorija o „primatu municipalne vlasti“**, ponikla u vreme francuske revolucije, ugrađena je u Deklaraciju od 1789. godine, a kasnije je došla do izražaja u belgijskom Ustavu iz 1831. godine, te nemačkom Ustavu²⁰ iz 1848. godine, kada je municipalna²¹ vlast svrstana u red urođenih prava i učinjena nezavisnom od državne vlasti. Ova ideja je kasnije dosta ublažena shvatanjem da lokalna vlast ima svoju posebnu prirodu, da je državna vlast nije stvorila (već samo priznala) i da se u okviru nje autonomno vrše sopstveni poslovi na osnovu narodnih ovlašćenja.

Sledeća, koncepcija jeste **teorija upravne decentralizacije** koja je takođe ponikla u Francuskoj gde je našla

²⁰ „U samoj njemačkoj pravnoj teoriji javljaju se dva razna pravca: 1. koji ističe oštru opreku između državne upravne i samouprave i 2. koji postojano naglašava unutarnju vezu između državne uprave i samouprave. U prvom se pravcu naročito isticao Gierke sa svojom teorijom „genossenschafta“, koji gleda originalnu pravnu ličnost, a bliski su mu od uglednijih pisaca, Schaeffle, Gluth, Rosiu, Preuss (glavni sastavljač Weimarskog ustava). Drugi pravac zastupao je već Lorenz v. Stein, a i niz drugih istaknutih pisaca, kao Haenel, Schoen, Laband, G. Jellinek, Otto Mayer. I taj pravac, koji konačno gleda u samoupravi samo jedan oblik državne funkcije, postaje u njemačkoj teoriji dominantan.” – I. Krbek, n. d. 67.

²¹ „Municipij, -ija (lat. Municipium) – ist. grad, područje sa relativno autonomnom administracijom kao samoupravna jedinica u okviru šire centralne državne vlasti; organizacija vlasti na takvom području. – Rim je nekim pokorenim opštinama italjskim ... dao rimsko građansko pravo, potpuno ili nepotpuno i te su se opštine zvale municipiji“ – Pauš Pavao, Povijest staroga vijeka, Zagreb 1955. Municipija je ... bila uređena po ugledu na rimsku državu - Šarl Senjobos, Istorija obrazovanosti, preveli Radojević Vlad. J. i Anastasijević Milivoje, knj. II, srednji i novi vek, Beograd 1910. Ukazom imperatora Karakale .. (od 212 g.) gubi se i razlika između municipija i drugih gradova, pa se otad svi gradovi nazivaju municipijama, Mala enciklopedija Prosveta, I, Beograd 1959–1960.... Tu su se municipijama zvali kralj(evski) slobodni gradovi i ... županije sa širokom autonomijom i samoupravom ... Danas se ... upotrebljava u smislu: gradska uprava, gradski magistrat – Enciklopedija Leksikografskog zavoda, I, izdanje i naklada Jugoslavenskog leksikografskog zavoda, Zagreb 1955–1964.

i svoju punu primenu. Njeni tvorci su pošli od iskustvom potvrđenog stava da kompletno centralizovana birokratija, koja deluje iz jednog centra i za svoje postupke odgovara samoj sebi, ne može uspešno upravljati iole većom državom. Ova teorija još nazivana i „državna teorija samouprave“ polazi od toga da je lokalna samouprava zapravo samo jedan vid državne uprave. Teoriju je do krajnjih granica razvio Rudolf Gnajst (Rudolph Gneist) koji je izbornost nekih organa odricao kao bitno svojstvo lokalne samouprave, dajući „projunkerski reakcionarni pojam“ lokalne samouprave, a imajući pred sobom kao model lokalnu samoupravu u devetnaestovekovnoj Engleskoj. Praktična posledica takvog shvatanja jeste da organi centralne uprave direktno kontrolišu lokalnu samoupravu. Ovo shvatanje je najveći značaj imalo u nemačkom i austrijskom pravu pre I svetskog rata, odnosno u pravu Kraljevine Jugoslavije pre diktature od 1929. godine. U ovu grupu koncepcija spada i **teorija hijerarhije zajednice tj. društva**, čiji je idejni tvorac nemački teoretičar Fon Štajn (Von Stein). Prema njemu, centralno predstavničko telo nacije mora da se bazira na slobodnoj opštini, što se shvata kao sredstvo za borbu protiv birokratije. Sasvim je razumljivo da je ova teorija imala najviše uticaja na organizaciju lokalne samouprave u Nemačkoj, kao i u zemljama koje su sledile njen primer.

Jovan Đorđević odvaja sledeća **četiri osnovna sistema** lokalne samouprave:

1. Lokalna samouprava zasnovana na neposrednom upravljanju od strane građana;
2. Lokalna samouprava zasnovana na isključivo predstavničkom sistemu i principu kabinetske vladavine, odnosno podele vlasti;

3. Lokalna samouprava zasnovana na predstavničkom sistemu i principu predsedničke, komisijske ili menadžerske vladavine i
4. Lokalna samouprava zasnovana na predstavničkom sistemu i principu komitetske ili kolegijalne vladavine, ili na principu skupštinske vladavine.²²

Takođe, u pojedinim zemljama se formiraju određene administrativne jedinice odnosno oblasti, koje ne predstavljaju pravna lica, koje nemaju ravnopravna ovlašćenja (ubiranje poreza, izdavanje propisa itd), čiji se rukovodioci imenuju od strane centralnih (državnih) opština i čiji je osnovni zadatak vršenje nadzora nad radom opština, kao i obavljanje nekih zadataka, po nalogu i u ime vrhovnih organa. One ne predstavljaju jedinice lokalne samouprave – već su, zapravo, medijatori, posrednici između lokalnih i vrhovnih vlasti koji slabe samoupravnost osnovnih lokalnih jedinica – tzv. **lokalna uprava**. Termin lokalna uprava je francuskog porekla i označava upravne organe u užim teritorijalnim jedinicama zemlje.²³ To su zapravo organi lokalne samouprave koji obavljaju poslove uprave tzv. izvršavanja odluka (propisa) lokalne samouprave, te poslove poverene i prenete od viših državnih ili drugih (regionalno, autonomnih) instanci. Dakle u pitanju je podsistem sistema lokalne samouprave.

U širem smislu lokalna uprava može obuhvatati celokupan lokalni sistem upravljanja (ne samo organe lokalne uprave). U tako shvaćenu lokalnu upravu ulaze i predstavnički organi i organi lokalne vlade, kao i udruženja građana, stručne, strukovne, interesne i druge organizacije, što je jedan koncept koji je još

²² Dr Jovan Đorđević, Osnovni tipovi lokalne samouprave. Beograd, 1957, str. 14.

²³ S. Ivanišević, Izvršni sloj u lokalnoj samoupravi. Zagreb, 1987, str. 15-17.

uvek nedovoljno naučno obrađen – koncept **umrežavanja** (Networking).

Isto tako, pojam lokalne samouprave treba razgraničiti od pojma **lokalne zajednice** kao sociološkog pojma kojim se označava određeni društveni sistem – grupa ljudi koja stanuje na određenoj teritoriji, koje povezuje prostorna bliskost, zajedničke potrebe i aktivnosti radi njihovog zadovoljavanja.²⁴ To je jedno šire okruženje u kome lokalna samouprava vrši svoju delatnost. Stanovnici jedne uže teritorije su integrisani u društveni sistem preko četiri elementa: stanovanje, radno mesto, jurisdikcija i komunikacija.²⁵ Sam pojam zajednice (organske, tradicionalne proistekle iz dugog trajanja, običaja), koji je u u opreci sa pojmom društva (društvo individua, pojedinaca ujedinjenih istim interesom, kompromisom i računom) skovao je nemački sociolog Ferdinand Tönnies.²⁶

Lokalna samouprava se danas najčešće definiše kao „uređen sistem ostvarivanja prava lokalne samouprave, putem kojeg građani u lokalnim jedinicama neposredno i preko svojih slobodno izabраниh predstavnika upravljaju javnim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo, raspolažući sopstvenim izvorima javnih prihoda i postupajući po načelu ustavnosti i zakonitosti“.²⁷ U našoj zemlji u upotrebi je termin lokalna samouprava, u Nemačkoj - Selbstverwaltung, u Rusiji - Samoupravljenje, u Engleskoj - Selfgovernment, i Local Government, u Francuskoj lokalna uprava (administration locale),

²⁴ R. Marinković, Lokalna samouprava. Beograd, 1998, str. 16.

²⁵ T. Parsons, The Principal Structures of Community, Structures and Processes in Modern Society. New York (The Free Press of Glencoe), 1960, str. 160.

²⁶ V. više: Đ. Jovanović, Sunovrat u zajednicu : politička stvarnost jugoslovenskog društva i stilovi života. Niš, 1995.

²⁷ Dr Radivoje Marinković, Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice, Institut za političke studije, Beograd, 1998., str. 77.

a u Švajcarskoj lokalna autonomija, opštinska demokratija (Die Gemeindedemokratie).²⁸

Moderna lokalna samouprava treba da ima sledeće karakteristike: multifunkcionalnost (tesno povezana sa idejom samodovoljnosti), diskreciona ovlašćenja (koja su u vezi sa kapacitetom lokalnih samouprava za inovacije), ovlašćenje na samostalno oporezivanje, reprezentacija (jedina institucija vlasti, osim parlamenta, koja je predmet direktnog periodičnog legitimisanja od strane birača).²⁹

Značaj lokalne samouprave je višestran. U njoj se ogleda potreba da građani preko svojih institucija vode poslove od značaja za svoju zajednicu. Takođe, jasno je da se problemi osnovne egzistencije i uslova života najpre vide u toj bazičnoj društvenoj zajednici (najelementarnijoj posle porodice). Razvijenost lokalne samouprave ukazuje na stepen decentralizacije, ali i demokratičnosti centralne vlasti, uključujući i meru njenog uvažavanja inteligencije i sposobnosti sopstvenih građana da se uhvate u koštac sa problemima koji ih okružuju. Nije moguće sporiti činjenicu, na koju je ukazao još Aleksis de Tokvil (imajući u vidu američku demokratiju), da lokalna politika predstavlja kamen temeljac demokratije zbog toga što omogućava najveći stepen participacije. Međutim, pojedina načelna obeležja organizacije vlasti u lokalnoj zajednici mogu imati i skrivenih nedostataka. Aristotel nije osećao veliku naklonost prema demokratiji u Atini svog vremena, videvši da neobrazovana i siromašna većina nema kapacitete da donosi valjane odluke. Doduše, treba imati u vidu i činjenicu da je Atina predstavljala

²⁸ Dr Aleksandar Đurđev, Lokalna Samouprava, Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 1997. str. 2.

²⁹ M. Loughlin, Legality and Locality: The Role of Law in CentralLocal Government Relations. London, 1996, str. 82.

grad-celinu u kojoj su se donete odluke ticale ili mogle ticati ukupnog stanovništva.

2. Lokalna samouprava i lokalna demokratija

Lokalna samouprava je zapravo škola demokratije, opšte je mesto liberalne političke misli.³⁰ „Opštinske institucije daju snagu slobodnim nacijama. Gradski zborovi su za slobodu isto što i osnovne škole za nauku: oni je čine dostupnom ljudima, uče ih kako da je koriste i uživaju u njoj. Nacija može ustanoviti slobodnu vladu, ali bez opštinskih institucija ne može imati duh slobode“, zapisao je svojevremeno De Tokvil.³¹ Tokvil će, između ostalog, ostati upamćen i po sledećoj rečenici: „Čovek je taj koji sačinjava monarhije i uspostavlja republike, međutim naselje izgleda da dolazi direktno iz ruku boga“.³²

Lokalna demokratija može biti **posredna** i **neposredna** u zavisnosti od toga da li sami građani neposredno odlučuju o lokalnim poslovima ili biraju predstavnike koji odluke donose u njihovo ime. Usled sve veće urbanizacije i koncentracije stanovništva u gradovima, sve je teže neposredno donositi odluke. Model neposredne demokratije sve više gubi na značaju i zbog toga što su građani zainteresovaniji za brzo efikasno i kvalitetno vršenje usluga od strane lokalnih službi lokalne jedinice. Ipak, u švajcarskim kantonima još uvek postoje komunalne skupštine na kojima odlučuju svi građani jedne lokalne jedinice, a sa razvojem informatičkih tehnologija otvoriće

³⁰ J. Đorđević: Osnovni tipovi lokalne samouprave, str. 8.

³¹ A. de Tocqueville, Democracy in America (vol. 1). Project Gutenberg, 1997.

³² Isto.

se put reinstitucionalizacije procesa neposrednog odlučivanja građana.³³

Od **formalizovanih** oblika neposredne lokalne demokratije naš Zakon poznaje referendum, građansku inicijativu, opoziv i dr. Od **neformalizovanih** oblika tu je uticaj koji građani ostvaruju delovanjem lokalnih medija, udruženja građana, humanitarnih, sportskih, interesnih, duhovnih i drugih organizacija.

Međutim, iako može izgledati da je vrlo značajna uloga lokalne samouprave u „vežbanju“ političke participacije i vršenju političkog obrazovanja njenih građana, ipak je primarni osnov njenog postojanja u vršenju efikasnih i efektivnih javnih službi.

3. Načelo supsidijarnosti

Prenos (delegiranje) nadležnosti sa nižih na više organe, odnosno onih poslova koje je u stanju da efikasno i na uspešan način izvrši lokalna jedinica nije potrebno da vrše šire teritorijalne jedinice neke države niti sama država. Građani moraju naučiti da sada sami (ili preko svojih neposredno izabраниh predstavnika) mogu da obavljaju one poslove za koje su navikli da ih obavljaju šire organizacione strukture, poput zaduživanja, privatizacije vršenja određenih poslova, formiranje simbioze javnog i privatnog sektora kroz njihova partnerstva itd.³⁴

³³ V.: D. Vučetić, O savremenoj tendenciji informatičko tehnološke reforme izbornog postupka, Humanitas – sveska za društvene nauke, br. 1-2/2003. godine. Niš, 2003.

³⁴ V.: R. K. Vischer, Subsidiarity as a principle of governance: Beyond Devolution, Indiana Law Review, Vol. 35, 2001-2002, str. 103.

4. Organi lokalne samouprave

Organi lokalne samouprave se obrazuju za vršenje različitih funkcija, kao što su predstavnička funkcija, funkcija vladanja i sl.

Predstavnička tela se obrazuju kroz izborni proces – u okviru njih dolazi do diferencijacije lokalnog opšteg interesa. Ona mogu imati različite nazive: skupštine, saveti, veća itd. Broj predstavnika u tim telima varira u zavisnosti od tipa jedinice lokalne samouprave – a može se određivati metodom maksimalnog broja za određenu jedinicu lokalne samouprave, odnosno srazmerno veličini jedinice lokalne samouprave i broju njenih stanovnika. U savremenim lokalnim samoupravama primetna je tendencija da se njihov broj smanjuje u cilju povećanja efikasnosti rada jedinica lokalne samouprave. Predstavnici se biraju na neposrednim izborima tajnim glasanjem.

Funkcije predstavničkog tela ogledaju se, pre svega, u normiranju kroz usvajanje statuta, budžeta, urbanističkih i drugih planova, u raspolaganju imovinom, donošenju opštih normi o organima lokalne uprave – njihovoj delatnosti i organizovanju i o pravima fizičkih i pravnih lica na području lokalne jedinice. Za razliku od većine nacionalnih predstavničkih tela (pre svega u kontinentalnim pravnim sistemima), lokalne skupštine su mnogo angažovanije u neposrednom upravljanju i izvršavanju upravnih poslova lokalne jedinice, dakle u vršenju tipičnih **poslova vlade**. Isto tako, spram lokalne uprave i njenog personala, lokalna predstavništva imaju organizaciona, funkcionalna i nadzorna prava – uz dosledno poštovanje principa samostalnosti (ne i nezavisnosti) rada lokalne uprave.

Najčešće se u lokalnim predstavničkim telima preslikava situacija u pogledu zastupljenosti partija kakva postoji u

nacionalnom parlamentu, kao što i lokalni izborni sistemi uglavnom slede obrazac ustanovljen na centralnom nivou. Razlike među lokalnim predstavništvima ogledaju se i u tome kolika su prava kontrole rada lokalnih skupština od strane samih birača u toku trajanja njihovog mandata. U pojedinim zemljama postoje članovi lokalnih predstavništava koji nisu birani od strane građana nastanjenih na teritoriji lokalne jedinice (nekada oldermeni u Engleskoj), ali se danas takva praksa sve manje primenjuje. Lokalna predstavništva, po pravilu, imaju samo jedan dom, izuzetno dva ili više.³⁵

Prema ustaljenoj šemi organizacije lokalnih vlasti, **organi lokalne vlade** nalaze se između lokalnog predstavništva i lokalne uprave. U najvećem broju lokalnih samouprava oni su podređeni predstavništvima koja ih imenuju i nadziru njihovu delatnost. Sa usložnjavanjem lokalne stvarnosti njihova pozicija dobija na značaju – oni se sve više osamostaljuju (sve su manje pod kontrolom predstavništva i građana) i sve češće imaju sve šira ovlašćenja. Mogu se razlikovati **inokosni** i **kolegijalni** oblici organa lokalne vlade. U okviru inokosnog tipa ovih organa dalje se diferenciraju: tzv. **politički oblik** inokosnog organa vlade (bira ga predstavništvo, najčešće od svojih članova, a tipični su opštinski načelnik u Francuskoj i pojedinim opštinama Nemačke, načelnici grčkih opština i inokosni organi vlade u Turskoj, Nigeriji, Alžiru itd), **upravno-menadžerski oblik** (stručno kvalifikovano lice, takođe izabrano od strane predstavništva, koje taj posao obavlja kao svoju profesiju), **centralistički oblik** (inokosni organ je postavljen od strane centralnih državnih organa, ne lokalnog predstavništva - na primer, načelnici u Španiji, guverneri kolumbijskih provincija, lokalnih zajednica u

³⁵ E. Pusić: Upravni sistemi, Deo 1 (Uvod / Razvoj upravljanja). Zagreb, 1985., str. 325-326.

Paragvaju, opštinski načelnici u Panami itd.) i **lokalni oblik** (postoji u nekim gradovima SAD, Kanade, Brazila, Nemačke itd).

Vlast lokalne vlade u jedinicama lokalne samouprave sa kolegijalnim tipovima lokalne vlade može se vršiti preko **izvršnih odbora** ili preko izvršnih odbora u kombinaciji sa drugim kolegijalnim telima (saveti, komisije i sl.). Ova tela su odgovorna za svoj rad predstavničkom organu lokalne jedinice, usmeravaju i koordiniraju delatnost lokalne uprave i predlažu normativne odluke lokalnom predstavničkom telu. Ukoliko su njihovi članovi samo iz redova izabranih članova predstavničkog tela, u tom slučaju postoji tzv. čvrst sistem jedinstva vlasti, a ukoliko u sastav tih organa ulaze i predstavnici građanstva lokalne jedinice radi se o mekšem tipu lokalnog jedinstva vlasti gde ovi organi imaju veći prostor za delovanje.

Organi lokalne uprave zaduženi su za zakonito, celishodno blagovremeno i efikasno izvršavanje odluka predstavničkih organa i lokalne vlade, kao i odluka centralnih organa u domenu poverenih poslova. Oni su najčešće organizovani po **principu subordinacije (hijerarhije)**, gde su niži organi podređeni hijerarhijski višim organima lokalne uprave, i uređuju se propisima kako centralnih tako i lokalnih organa vlasti. U tom smislu, odredbom člana 6. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi normirano je da „u meri u kojoj to nije u sukobu sa opštim zakonskim odredbama, lokalne vlasti će imati mogućnost da određuju sopstvenu internu upravnu strukturu, s ciljem njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja radom organa uprave“, jer su organi lokalne uprave u najneposrednijem kontaktu sa građanima. Uspešno funkcionisanje lokalne uprave određeno je i nizom različitih faktora eksternog i internog karaktera: nacionalnom ili lokalnom birokratskom i drugim tradicijama (običajima), pritiscima i

uticajem političkih stranaka, društvenim predrasudama, nadzorom nad ekonomskim resursima i sl.

Ključna odrednica odnosa na relaciji država – lokalna jedinica jeste **stepen nezavisnosti** lokalne samouprave u obavljanju svojih poslova od organa centralne vlasti. Među njima naravno mora postojati određena mera međuzavisnosti (nema države sa potpuno suverenom lokalnom samoupravom), budući da se uloga države sastoji i u tome da doprinese integraciji područja pod svojom kontrolom. Teorijski je moguće i da ceo državni aparat nastane odozdo nagore, kao nadgradnja na osnovi koju čine lokalne jedinice – to je bila potka tzv. **ideje komune** (francuska komuna bila je uzor komunističko-marksističkim teoretičarima) – kojom je lokalnim samoupravama priznavana najšira moguća samostalnost. Antipod takvom poretku bila bi idealno centralizovana država gde postoji samo lokalna uprava (ne i samouprava) kao produžena ruka centralne vlasti (kakva je bila Jugoslavija s kraja II sv. rata od 1946. do 1952. godine). Danas države uglavnom priznaju maksimalnu autonomiju lokalnim jedinicama vlasti, težeći da imaju minimalan uticaj, ograničen pre svega na kontrolu zakonitosti delatnosti lokalnih organa (prethodna i naknadna kontrola akata i radnji), a koji ne obuhvata njihovu organizaciju i strukturu, izuzev u onim delatnostima koje su od naročitog značaja za centralne organe (i koje spadaju u kategoriju poverenih, odnosno prenesenih poslova).

Odnose sa lokalnim jedinicama može održavati samo jedan za to posebno ustanovljen i specijalizovan državni organ (npr. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu) ili pak više centralnih organa u zavisnosti od vrste poslova koji su u pitanju. Ovi odnosi mogu se ispoljavati kroz: **davanje informacija** centru (u vidu različitih izveštaja, statističkih analiza itd.), **pružanje pomoći** lokalnim organima (putem konsultacija,

savetovanja i neposrednog uvida) i **neposredno zahvatanje** u poslove lokalne uprave (počev od upozorenja da se određeni posao obavi, preko prigovora, naloga i delegacije, do poništenja nekog akta i supstitucije – stupanja u ulogu organa lokalne samouprave i vršenja posla umesto njega). Tu su i **ultimativna sredstva** kao što su smenjivanje lokalnih funkcionera i raspuštanje lokalne skupštine. R. Marković smatra da „ako lokalna samouprava vuče u partikularizam i lokalizam, onda radi celine i u interesu zakonitosti država mora intervenisati. Dakle, to je prvi i prirodni osnov za intervenisanje države u obavljanju poslova lokalne samouprave. Lokalna samouprava ne sme odvlačiti u partikularizam, ona se ne sme odmetnuti od države.“³⁶

U savremenim uslovima odnos države i njenih podsistema, pa i odnos države i lokalne samouprave, ne treba da karakteriše suprotstavljenost. Taj odnos mora biti zasnovan na principima **ravnoteže** i **međusobne saradnje** (pre svega privredne, jer savremena država je, ne zaboravimo, snažan ekonomski faktor čije su prednosti u odnosu na druge poslovne subjekte, između ostalog: kapital proistekao iz privredne delatnosti i budžeta, te vlast prinuđivanja koju druge poslovne organizacije nemaju).

Lokalna samouprava je istovremeno i jedan „međusloj“ umetnut između države i njenih stanovnika. Stoga je prirodno da su lokalne jedinice u odnosu i sa građanima svoga područja i to kako posrednom (preko članova predstavničkog tela) tako i neposrednom (preko različitih vidova neposredne demokratije – referendum, građanske inicijative i zborova). Za razliku od centralnog, nacionalnog nivoa, na lokalnom nivou je mnogo lakše uspešno vršiti različite oblike neposredne demokratije. U najveći broj pojedinačnih (u)pravnih odnosa građani stupaju upravo na

³⁶ R. Marković: Predgovor publikaciji Propisi o lokalnoj samoupravi, Beograd, 1999, str. 21.

lokalnom nivou, pa je za njih vrlo bitno kako su od strane lokalne vlasti oni pravno regulisani.

Kada je angažman građana u lokalnoj zajednici u pitanju, interesantno je navesti klasifikaciju Gracine Pravelaska-Skripek koja je građane, prema stepenu angažovanosti u vršenju lokalnih poslova, podelila na odsutne (Absentee), posmatrače (Observer), konzumente/potrošače (Consumer), prijatelje (Good Buddy), društvene aktiviste (Social Activist) i funkcionere (Functionary).³⁷

5. Sistem srpske lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 9, od 24. marta 2002. godine) u članu 1, stav 1. izričito predviđa:

„Pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje se neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika, upravljanjem javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo.“

Iz ovog člana se jasno vidi sva suština lokalne samouprave. Ona predstavlja pravo građana da sami upravljaju sobom i svojom zajednicom, i to kako neposredno, tako i preko svojih predstavnika.

Isti član nadalje normira da se lokalna samouprava ostvaruje u jedinicama lokalne samouprave, a to su **opštine**, odnosno **gradovi**. Opština i grad kao jedinice lokalne

³⁷ G. Prawelska-Skrzypek, Citizen Activism in the Life of Local Communities: Polish Experiences during the Period of Transformations (neobjavljena skripta). Prema: M. Vlatković, Izazovi lokalne samouprave u Srbiji 1990 – 2006, Beograd, 2006, str. 103.

samouprave predviđeni su i Ustavom Republike Srbije. To govori dovoljno o značaju lokalne samouprave. Ona predstavlja ne samo zakonski već i ustavno regulisanu materiju, a pravo na lokalnu samoupravu, tj. pravo na lokalno organizovanje je ustavno pravo.

Gradske opštine nemaju status jedinice lokalne samouprave već predstavljaju organizacione jedinice grada, koje imaju svojstvo jedinice lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave vrše poslove iz **izvorne i poverene nadležnosti**. Zakon utvrđuje dve vrste javnih poslova lokalne samouprave: izvorni (čl. 18) i povereni (čl. 19–20). Za razliku od prethodnog Zakona o lokalnoj samoupravi (od 19. novembra 1999. godine) kojim je bilo utvrđeno 13 izvornih nadležnosti opštine, sada ih ima ukupno 35. Sadržinski posmatrano, većinu navedenih poslova opštine su već obavljale tako da nema prevelikih poteškoća u njihovom prilagođavanju na nove nadležnosti.

Zakon detaljno nabroja nadležnosti opštine (koristeći se tzv. metodom **ograničene** enumeracije), iako je u liberalnim zakonima, prilikom regulisanja nadležnosti lokalnih samouprava, priznata praksa da se zakonom samo nabroji nekoliko oblasti u kojima su opštine obavezne da pružaju usluge svojim građanima, a da se sve ostalo ostavi lokalnim vlastima da samostalno uredi. Detaljno nabrojanje u Zakonu o lokalnoj samoupravi je bilo potrebno jer bez toga mnogi organi lokalnih vlasti ne bi znali koje sve nadležnosti imaju. Shvatanje da sve što nije detaljno propisano kao da i ne postoji i da je zabranjeno sve ono što nije izričito dozvoljeno je nešto što sigurno treba menjati, ali taj proces mora da teče postepeno. Ograničenost principa enumeracije primetna je u odredbi člana 18. tačka 35. kojom je predviđeno da opština „obavlja i druge poslove od neposrednog interesa za građane, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom“,

čime je ostavljena mogućnost proširenja kruga samostalnih poslova lokalne samouprave.

U nadležnosti opštine i dalje su poslovi urbanističkog planiranja i građenja, komunalne delatnosti, putevi, ulice, trgovi, javni prevoz i zaštita prirodnih dobara i životne sredine. Proširena je nadležnost opštine u pogledu osnivanja pojedinih ustanova. Tako je ranijim propisima bilo predviđeno da je opština osnivač ustanova socijalne zaštite i brige o deci, a sada je ona osnivač i ustanova i organizacija u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečije i socijalne zaštite i turizma (čl. 18, stav 1, tačka 14). Pored toga, prema novom Zakonu, opština osniva i robne rezerve radi zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva (čl. 18, stav 1, tačka 13). Zakon, isto tako, eksplicitno navodi kao posao opštine staranje o zaštiti i ostvarivanju ličnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina i etničkih grupa (čl. 18, stav 1, tačka 28).

U vršenju poslova svoje izvorne nadležnosti organi jedinice lokalne samouprave su potpuno **samostalni**, ali ne izmiču kontroli zakonitosti od strane organa državne uprave (ministarstva).

Poverenu nadležnost čine svi oni poslovi koji su inače u nadležnosti Republike Srbije ili AP Vojvodina, a koje Republika Srbija zakonom, odnosno AP Vojvodina propisom autonomne pokrajine, prenese na jedinicu lokalne samouprave radi efikasnijeg vršenja. Organi lokalne samouprave vršeći ove poslove prema građanima istupaju kao nosioci državne vlasti (javnih ovlašćenja). To su poslovi inspeksijskog nadzora u oblasti prometa roba i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, kao i drugi inspeksijski poslovi. Pri tome, ne postoji obaveza da se svim jedinicama lokalne samouprave poveravaju isti poslovi.

Interesantno je pitanje poverenih poslova kada je Grad Beograd u pitanju. Naime, novim Zakonom o lokalnoj

samoupravi iz 2002. godine nije izričito predviđeno da gradska opština ne može obavljati poslove koji su povereni gradu odnosno gradu Beogradu, kao što je to činio Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine (član 183. stav 3. i član 180. stav 3). Odredbom člana 23. novog Zakona o lokalnoj samoupravi predviđeno je da se statutom grada utvrđuje koje poslove obavlja grad, a koje gradska opština. Ovakva formulacija proizvela je nedoumice o tome da li gradska opština može da obavlja poslove iz okvira prava i dužnosti Republike. Tumačenjem starog Ustava RS iz 1990. godine, i to odredbe člana 118. stav 1, koja predviđa da: „Grad Beograd obavlja poslove opštine utvrđene Ustavom i poslove koje mu Republika zakonom poveri iz okvira svojih prava i dužnosti“, jasno se zaključuje da opštine to pravo nemaju.

Prenoseći na jedinicu lokalne samouprave vršenje određenih poslova, Republika, odnosno Pokrajina, dužna je da obezbedi i sredstva neophodna za obavljanje poverenih poslova, dok se poslovi iz izvorne nadležnosti finansiraju iz budžeta opštine.

Državni organi koji su na jedinice lokalne samouprave preneli vršenje određenih poslova imaju pravo kontrole, i to kako zakonitosti tako i celishodnosti. Ali kada je izvorna nadležnost u pitanju, državni organi mogu vršiti samo kontrolu zakonitosti.

5.1. Organizacija vlasti jedinica lokalne samouprave

Organi jedinica lokalne samouprave su:

1. skupština opštine;
2. predsednik opštine;
3. opštinsko veće.

5.1.1. Skupština opštine

Skupština opštine je predstavnički organ jedinice lokalne samouprave, koji vrši osnovne, pre svega, normativne funkcije lokalne vlasti. Sačinjavaju je od građana na neposrednim izborima izabrani odbornici. Poslovi opštinske skupštine načelno se mogu razvrstati u **normativne** (donošenje statuta opštine i poslovnika skupštine, budžeta i završnog računa opštine, programa razvoja opštine i pojedinih delatnosti i urbanističkog plana opštine i uređivanje korišćenja građevinskog zemljišta, kao i donošenje propisa i drugih opštih akata.), **osnivačko-organizacione** (osnivanje službi, javnih komunalnih preduzeća, ustanova i organizacija koje su utvrđene statutom opštine i vršenje nadzora nad njihovim radom, imenovanje i razrešavanje upravnog i nadzornog odbora postavljanje i razrešavanje direktora javnih komunalnih preduzeća, ustanova organizacija i službi čiji je skupština osnivač i davanje saglasnosti na njihove statute u skladu sa zakonom, poslovi biranja i imenovanja u koje spadaju: izbor predsednika skupštine opštine i zamenika predsednika skupštine i, na predlog predsednika opštine, izbor opštinskog veća, postavljanje i razrešavanje sekretara skupštine, načelnika opštinske uprave, odnosno načelnika uprava na predlog predsednika opštine i dr.) i **predlagačko-inicijativne** (raspisivanje opštinskog referenduma, davanje saglasnosti i mišljenja o republičkom, pokrajinskom i regionalnom prostornom planu; davanje mišljenja o zakonima kojima se uređuju pitanja od interesa za lokalnu samoupravu, pokretanje postupka za zaštitu prava lokalne samouprave pred Ustavnim sudom, davanje saglasnosti na upotrebu imena, grba i drugog obeležja opštine i dr.).

Skupština opštine svoje nadležnosti ostvaruje odlučivanjem na sednici ili preko svojih (stalnih i povremenih)

radnih tela. **Sednice su javne** osim u slučajevima i iz razloga predviđenih zakonom (javna bezbednost), a odluke na sednicima se donose većinom glasova prisutnih odbornika (s tim da je potrebno da je na sednici prisutna većina od ukupnog broja odbornika), osim u slučajevima za koje zakon predviđa da se odluka donosi apsolutnom većinom (na primer, statut se donosi većinom od ukupnog broja odbornika). Sednicima skupštine opštine predsedava **predsednik skupštine opštine**. Predsednika skupštine opštine bira skupština iz redova odbornika na period od 4 godine, ali može biti razrešen i pre isteka ovog perioda. Naravno, razrešava se na isti način na koji je i izabran - tajnim glasanjem, i to većinom glasova od ukupnog broja odbornika (još jedan primer kvalifikovane većine prilikom odlučivanja). Predsednik skupštine opštine organizuje rad skupštine opštine, predsedava njenim sednicima i vrši druge poslove predviđene zakonom i statutom opštine. Predsednik skupštine opštine u kolokvijalnom govoru često se meša sa predsednikom opštine, iako je on, u stvari, predsednik tzv. „lokalnog parlamenta“.

Sekretara skupštine, skupština opštine postavlja na predlog predsednika skupštine, na period od 4 godine. Sekretar skupštine opštine se stara o obavljanju stručnih poslova u vezi sa sazivanjem i održavanjem sednica skupštine i njenih radnih tela i rukovodi administrativnim poslovima vezanim za njihov rad (odredba člana 38, stav 1. Zakona). Zakon predviđa koje uslove mora da ispunjava lice koje se postavlja za sekretara skupštine opštine – to mora biti diplomirani pravnik sa položenim stručnim ispitom za rad u organima uprave i radnim iskustvom od najmanje 3 godine. Sekretar može biti razrešen i pre isteka mandata od strane skupštine opštine, ali samo na predlog predsednika skupštine, i može biti ponovo postavljen na tu funkciju.

Skupštinu opštine čine **odbornici**. Odbornici su narodni predstavnici na lokalnom nivou. „Građani biraju odbornike ... na osnovu slobodnog, opšteg i jednakog izbornog prava. Izorno pravo građani ostvaruju neposredno, tajnim glasanjem.“ (Zakon o lokalnim izborima, član 2, stav 1). Zakon predviđa da aktivno i pasivno biračko pravo ima svaki punoletni poslovno sposoban državljanin sa prebivalištem na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj ostvaruje svoje biračko pravo, odnosno u kojoj se kandiduje za odbornika.

U pogledu samog **izbornog sistema**, Zakon o lokalnim izborima uvodi nova rešenja, pa ćemo se ukratko osvrnuti na njih, s obzirom da je ova materija neodvojivi deo pravnog režima koji reguliše sistem lokalne samouprave, koja bi, prema nekim autorima, trebalo da bude regulisana samim Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Odbornici se biraju prema **proporcionalnom izbornom sistemu**, odnosno prema sistemu lista. Birači glasaju za listu, a ne za jednog kandidata kao po ranijem većinskom sistemu. Pravo predlaganja kandidata imaju političke stranke, koalicije i druge političke organizacije, kao i grupe građana. Zakon predviđa da predlog za kandidata mora da podrži najmanje 30 birača, a izbornu listu najmanje 200 birača svojim potpisom.

Redosled kandidata na listi određuje predlagač liste, s tim što je predviđeno jedno ograničenje: na listi mora biti **najmanje 30% kandidata onog pola koji je manje zastupljen** i to među svaka 4 kandidata po redosledu mora biti po jedan kandidat manje zastupljenog pola. Ovakvo rešenje vodi ka tome da prilikom raspodele mandata kandidati manje zastupljenog pola dođu do mandata. Za nepoštovanje ovog pravila o pozitivnoj diskriminaciji predviđena je sledeća sankcija:

„Ako izborna lista ne ispunjava uslove iz stava 3. ovog člana smatraće se da sadrži nedostatke za proglašenje liste, a

predlagač liste biće pozvan u skladu sa ovim zakonom da otkloni nedostatke liste.

Ako predlagač liste ne otkloni nedostatke iz stava 4. ovog člana, izborna komisija odbiće proglašenje izborne liste u skladu sa ovim zakonom.³⁸

Birač svoje biračko pravo ostvaruje glasanjem. Može glasati samo za jednu izbornu listu. Zakon predviđa da se raspodela mandata vrši prema D` Ontovom sistemu uz poštovanje cenzusa od 3%. Naime, da bi jedna izborna lista uopšte mogla da učestvuje u raspodeli mandata neophodno je da osvoji najmanje 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Raspodela mandata se vrši tako što se ukupan broj odborničkih mesta množi sa brojem važećih glasova koje je osvojila svaka lista, zatim se dobijeni proizvod deli zbirom glasova koji su dati listama koje su ispunile cenzus. Svaka izborna lista je osvojila onoliko mandata koliko celih brojeva proističe iz proporcije. Ukoliko neki mandat ostane neraspoređen onda se on dodeljuje listi koja ima najveći deo razlomka, odnosno listi koja je osvojila najveći broj mandata.

U vezi sa ovim sistemom se ističe da on **udaljava birače od svojih predstavnika**, naročito na lokalnom nivou, budući da se građani glasajući za neku od lista, u stvari, opredeljuju za stranku ili koaliciju, a ne za samog kandidata i njegov program. To dovodi do toga da se politički odnosi na državnom vrhu reflektuju i na lokalni nivo gde ne bi trebalo da se vode državnički poslovi već poslovi od lokalnog interesa i značaja. Prednost ovakvog sistema je u činjenici da i grupe građana, kao i male političke stranke, mogu naći svoje mesto u lokalnom parlamentu. Uz to, i relativno nizak cenzus od 3% predstavlja korekciju proporcionalnog sistema. Istovremeno ovakav sistem pogoduje multinacionalnim sredinama, jer omogućava nacionalnim manjinama da budu zastupljene shodno svojoj

³⁸ Zakon o lokalnim izborima, član 20., stav 3. i 4.

biračkoj snazi. Najtipičniji primer su prvi izbori koju su prema ovom zakonu održani u opštinama Bujanovac, Preševo i Medveđa. U ovim opštinama, iako nisu nacionalna manjina u pravno-formalnom smislu, Srbi su zastupljeni u izuzetno niskom procentu. Prema ranijem zakonskom rešenju oni ne bi imali nikakve šanse da budu predstavljani u skupštini.

Odbornici se biraju na 4 godine. Međutim, u slučajevima predviđenim zakonom, odborniku mandat može da **prestane** i pre isteka ovog perioda. Ti slučajevi su taksativno navedeni u zakonu (član 45. stav 1. Zakona o lokalnim izborima) tako da odborniku mandat prestaje u slučaju:

1. prestanka članstva u stranci ili koaliciji na čijoj listi je izabran;
2. podnošenja ostavke;
3. raspuštanja skupštine;
4. pravosnažne sudske osude na bezuslovnu kaznu zatvora od 6 ili više meseci;
5. pravosnažnog sudskog lišenja poslovne sposobnosti;
6. preuzimanja posla ili funkcije nespojive sa odborničkom funkcijom (inkompatibilni poslovi i funkcije su određeni u zakonu: odbornik ne može biti zaposlen u opštinskoj upravi niti može biti na mestima na koje skupština opštine postavlja ili imenuje);³⁹
7. prestanka prebivanja na teritoriji jedinice lokalne samouprave;
8. gubitka državljanstva;
9. smrti odbornika;
10. brisanja iz registra kod nadležnog organa političke stranke, koalicije ili druge političke organizacije na čijoj listi je odbornik izabran.

³⁹ Odbornik može da bude lice koje je istovremeno i narodni poslanik.

5.1.2. Predsednik opštine

Institucija predsednika opštine neposredno izabranog od strane građana (a time i model organizacije lokalne vlasti vlade gradonačelnik-skupština) prvi put je uvedena u pravnu stvarnost Republike Srbije Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Legitimitet gradonačelnika je dodatno pojačan njegovim **neposrednim izborom**. Ovo je čest slučaj u američkim gradovima, ali i u nekim opštinama i gradovima Nemačke, skandinavskim zemljama, Velikoj Britaniji, Italiji itd. Do eventualne smene gradonačelnika može doći, takođe, samo neposrednim izjašnjavanjem građana na referendumu. U predlogu zakona bila je ostavljena otvorena mogućnost da opština sama bira između tri organizaciona modela upravljanja lokalnom zajednicom: evropskog modela slabog gradonačelnika, američkog modela jakog gradonačelnika i modela gradskog menadžera, ali se na kraju ipak odustalo od te ideje.⁴⁰

Predsednik opštine vrši **vlast vlade** na lokalnom nivou, što znači da je nadležan za izvršavanje odluka i drugih akata koje je donela skupština opštine, naredbodavac je izvršenja budžeta (koji donosi skupština opštine), usmerava i usklađuje rad opštinske uprave i stara se o izvršavanju poslova koje je Republika ili Pokrajina poverila opštini na vršenje. Takođe, on predlaže donošenje odluka iz nadležnosti skupštine opštine, članove opštinskog veća (koje posle postavlja skupština) i postavljenja i razrešenja načelnika opštinske uprave, odnosno načelnika opštinskih uprava. (čl. 41. st. 1. tačka 6.)

Predsednik opštine ne može biti odbornik skupštine opštine. On ima **zamenika** koji ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti i sprečenosti da obavlja dužnost. Dakle, nosioci tzv.

⁴⁰Vidi: Uporedna iskustva lokalnih samouprava – Magna Agenda, Beograd 2002, str. 276.

izvršne funkcije u jedinici lokalne samouprave mogu biti samo predsednik opštine (gradonačelnik) i njegov zamenik i nijedno drugo lice. Ustavni sud Srbije proglasio je neustavnom odredbu statuta jedne opštine kojom je bilo normirano da predsednik opštine „ima dva pomoćnika, koje imenuje i razrešava skupština opštine“, jer se, po mišljenju suda, organizacijom vlasti ustanovljenom Zakonom za zadovoljavajući način obezbeđuje efikasnost izvršne funkcije u opštini, pa se statutom opštine nisu mogli oformiti drugi izvršni organi (u ovom slučaju pomoćnici predsednika opštine), osim onih propisanih u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

Za predsednika opštine može da se kandiduje svaki punoletni poslovno sposoban srpski državljanin koji ima prebivalište na teritoriji opštine za čijeg se predsednika kandiduje. Potrebno je da kandidaturu svojim potpisom podrži najmanje 3% birača u opštini (član 55. Zakona o lokalnim izborima). Izborni sistem prema kome se bira predsednik opštine je jednokružni većinski. Naime za predsednika opštine izabran je onaj kandidat koji osvoji većinu glasova birača koji su glasali (član 59. zakona o lokalnim izborima).

Predsednik opštine se bira na period od 4 godine. Moguće je da mu **mandat prestane** i pre isteka vremena na koje je izabran i to u slučajevima taksativno navedenim u članu 42. Zakona o lokalnoj samoupravi i članu 60. Zakona o lokalnim izborima:

1. podnošenjem ostavke;
2. pravosnažnom osudom na безусловnu kaznu zatvora od 6 meseci;
3. pravosnažnim lišenjem poslovne sposobnosti;
4. prestankom prebivališta na teritoriji opštine čiji je predsednik;
5. gubitkom državljanstva;

6. preuzimanjem poslova ili funkcija inkompatibilnih sa njegovom funkcijom (ne može biti odbornik);
7. smrću;
8. opozivom.

Vrlo je interesantan opoziv predsednika opštine kao način prestanka mandata predsednika opštine. Predlog za **opoziv predsednika opštine** može podneti politička stranka, koalicija ili grupa građana, ali predlog mora svojim potpisom da podrži najmanje 10% birača (čl. 42. st 7. Zakona o lokalnoj samoupravi). Vidimo da se za predlog opoziva zahteva veći broj potpisa nego za kandidaturu. Pravo na podnošenja predloga ima i skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika (primer apsolutne većine), kao i Vlada Republike Srbije ako oceni da se povereni poslovi ne obavljaju u skladu sa zakonom.

O predlogu za opoziv izjašnjavaju se birači neposredno. Predsednik je opozvan ukoliko je za predlog glasala većina birača koju su izašli na izbore, ali ako se birači ne izjasne za opoziv predsednika, a opoziv je pokrenut na inicijativu skupštine opštine, skupština će biti raspuštena odlukom vlade.

5.1.3. Opštinsko veće

Opštinsko veće je organ koji zajedno sa predsednikom opštine vrši vlast vlade u opštini, kao i **kontrolno-nadzornu vlast**. Ono što je specifično u položaju ovog organa je da on ne predstavlja ni klasičnu opštinsku vladu, niti je kabinet predsednika opštine. Opštinsko veće nije ni bilo predviđeno Predlogom Zakona o lokalnoj samoupravi, pa je tek naknadno, na osnovu amandmana koji je podneo Odbor za pravosuđe i upravu, ugrađeno u ovaj Zakon.

Opštinsko veće bi trebalo da usklađuje rad predsednika opštine i skupštine opštine.

Članove opštinskog veća (kojih može biti do 11) **bira skupština opštine na predlog predsednika opštine** većinom glasova ukupnog broja odbornika (čl. 30. st. 1, tačka 9. Zakona), s tim je skupština u poziciji jačeg, jer može izabrati člana veća i bez predloga predsednika u slučaju kada je predlog za istog člana veća skupština dva puta odbila (član 43. Zakona). Zamenik predsednika opštine je član opštinskog veća po funkciji. Takođe, na predlog predsednika, ali i na predlog najmanje jedne trećine odbornika, skupština opštine može većinom glasova ukupnog broja odbornika razrešiti člana veća. Ovakvo normativno rešenje ima smisla iz dva razloga. Prvi je uspostavljanje ravnoteže između skupštine i predsednika, a drugi se sastoji u tome što je logično da u izboru članova ovog organa učestvuju i skupština i predsednik budući da je veće zamišljeno kao organ koji treba da usklađuje rad ova dva organa. Međutim, problem narušavanja principa podele vlasti može da nastane u slučaju političkog sukoba između predsednika i skupštine.

Zamenik predsednika opštine je član opštinskog veća po funkciji.

Nadležnosti opštinskog veća su sledeće (čl. 44. ZLS):

1. utvrđuje predlog odluke o budžetu - ovo ovlašćenje je značajno, jer upravo u njemu se izražava funkcija usklađivanja rada predsednika i skupštine opštine. Skupština izglasava budžet, a predsednik opštine je „naredbodavac“ izvršenja budžeta. Istovremeno treba imati u vidu da sednicama opštinskog veća predsedava predsednik opštine.
2. vrši nadzor nad radom opštinske uprave, vrši kontrolu zakonitosti poništavanjem ili ukidanjem akata opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i

drugim opštim aktom ili odlukom koju donosi skupština opštine;

3. rešava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i obavezama građana, preduzeća i ustanova i drugih organizacija iz izvornog delokruga opštine;
4. pomaže predsedniku opštine u vršenju njegovih poslova.

Iz svega se zaključuje da je opštinsko veće u svom radu bliže predsedniku opštine nego skupštini, što i ima smisla jer se radi o organu lokalne vlasti vlade.

5.1.4. Opštinska uprava

Opštinska uprava je „pravo lice“ lokalne vlasti sa kojim se građani prvo susretnu kada žele da ostvare neko svoje pravo ili kada ispunjavaju neku svoju obavezu u opštini.

Poslovi opštinske uprave su: priprema nacрта propisa i drugih akata koje donosi skupština opštine i predsednik opštine, izvršavanje odluka donetih od strane ovih organa, izvršavanje zakona i drugih propisa čije je izvršavanje povereno opštini, rešavanje u upravnom postupku u prvom stepenu o pravima i dužnostima građana, preduzeća, ustanova i drugih organizacija iz izvornog delokruga opštine, vršenje upravnog nadzora nad izvršavanjem odluka skupštine opštine i predsednika opštine, obavljanje stručnih i drugih poslova koje utvrdi skupština opštine (čl. 48 ZLS).

Opštinska uprava se obrazuje kao jedinstvena služba, ali se mogu obrazovati i opštinske uprave za pojedine oblasti i to u opštinama koje imaju preko 50.000 stanovnika (prema ranijem zakonu bilo je potrebno 60.000).

Na čelu opštinske uprave nalazi se načelnik opštinske uprave, a kada je opštinska uprava organizovana kroz više uprava, onda se na čelu uprave (za posebnu oblast) nalazi načelnik uprave. Ove načelnike postavlja i razrešava skupština opštine na predlog predsednika opštine. Za svoj rad načelnik uprave odgovoran je i skupštini opštine i predsedniku opštine. (čl. 53.)

Ovaj sistem dvostruke odgovornosti može izazvati probleme u praksi ako ne postoji konsenzus oko kadrovskih rešenja na čelu uprave. Naime načelnici se i postavljaju i razrešavaju na predlog predsednika opštine. U situaciji kada predsednik smatra da načelnik treba da bude razrešen on takav predlog može izneti pred skupštinu. Međutim, kada ne postoji politički konsenzus između predsednika i skupštine, skupština može odbiti ovaj predlog i time narušiti autoritet predsednika opštine, te na taj način ojačati svoju poziciju, iako po zakonu takvu mogućnost ne bi trebalo da ima, budući da su i skupština i predsednik opštine neposredno izabrani organi. Može se zaključiti da u rešenjima o odgovornosti opštinske uprave leži još jedna opasnost po ravnotežu vlasti na lokalnom nivou.

Akt o organizaciji opštinske uprave donosi skupština opštine na predlog predsednika opštine, a akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji opštinske uprave načelnik, uz saglasnost predsednika opštine.

U postupku pred opštinskom upravom u kome se rešava o pravima, obavezama i interesima građana i pravnih lica primenjuju se propisi kojima je regulisano vođenje upravnog postupka.

Odredbom člana 86. Zakona o državnoj upravi normirano je da se pravila ovog zakona o načelima delovanja državne uprave, javnosti rada i odnosima sa građanima, položenom državnom stručnom ispitu, stručnoj spremi potrebnoj za dobijanje

ovlašćenja za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja shodno primenjuju na sve imaoce javnih ovlašćenja, pa i na organe opština, gradova i grada Beograda, a članom 189. Zakona o državnim službenicima regulisano je da se odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima nastavljaju da primenjuju i na radne odnose u organima lokalne samouprave do donošenja posebnog zakona.

5.2. Nove ustanove uvedene Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa sledeće, u našem zakonodavstvu potpuno nove ustanove: glavni arhitekta, opštinski menadžer, savet za međunacionalne odnose, građanski branilac (lokalni ombudsman) i savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave. Ovi instituti imaju za cilj očuvanje i unapređenje kulturnih vrednosti, zatim ostvarivanje ekonomskog prosperiteta opštine, kao i stvaranje tolerancije među nacionalnim grupacijama.

5.2.1. Glavni arhitekta

Prema članu 54. Zakona, predsednik opštine može sam odlučiti hoće li ili ne postaviti tzv. glavnog arhitektu u opštinskoj upravi. Dakle radi se o **fakultativnoj ustanovi**. Glavnog arhitektu i razrešava predsednik opštine. Nadležnosti glavnog arhitekta su usko povezane sa nadležnošću opštine u pogledu donošenja urbanističkog plana (pokreće inicijative za izradu urbanističkih planskih akata, kao i za njihove izmene i dopune i daje mišljenje na arhitektonske projekte od velikog značaja za

opštinu), kao i sa nadležnostima vezanim za staranje o kulturnim dobrima (sarađuje sa ustanovama zaštite nepokretnih kulturnih dobara i zaštite prirodnih dobara posebnih vrednosti i daje uputstva prilikom izrade arhitektonskih projekata u cilju zaštite arhitektonskih vrednosti i očuvanja ambijentalnih vrednosti pojedinih gradskih delova i objekata).

Zakon osobito ističe glavnog arhitektu, ali navodi da je moguće postaviti i druge glavne stručnjake za pojedine oblasti (primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda i dr.). Verovatno da je glavni arhitekta istaknut jer je u proteklom periodu osobit problem bila bespravna gradnja, a još uvek postoje problemi koji se tiču nedonošenja urbanističkih planova i narušavanja ambijentalnih celina.

5.2.2. Opštinski menadžer

I opštinski menadžer predstavlja **fakultativnu ustanovu**. Prema zakonskom rešenju, ovaj organ sa predsednikom opštine zaključuje ugovor o uslugama koje će pružati (čl. 55. st. 2). Presudom broj 1U-13 iz 2005. godine Ustavni sud je ocenio da nije u skladu sa zakonom da se u statutu grada predvidi da se uslovi i način korišćenja usluga gradskog menadžera utvrđuju ugovorom koji za grad zaključuje gradonačelnik sa gradskim menadžerom, "uz prethodno pribavljeno mišljenje Skupštine grada".

Ova funkcija poverava se **profesionalcu** koji treba da svojim angažmanom i umećem doprinese ekonomskom prosperitetu opštine. Naime, opštinski menadžer predlaže projekte koji treba da doprinesu ekonomskom razvoju opštine, podstiče javno-privatna partnerstva (vrlo su značajna jer omogućavaju da opština angažuje privatne agencije za obavljanje poslova koji su inače u njenoj nadležnosti i to po povoljnijim

uslovima, a da svoja postojeća sredstva preusmeri na obavljanje poslova koji nisu profitabilni ili nisu podobni da budu obavljani od strane privatnih agencija, sve u cilju ekonomičnijeg i efikasnijeg upravljanja opštinom), podstiče preduzetništvo i investiciona ulaganja i inicira izmene propisa koji otežavaju poslovanje (čl. 56.).

Iako je on predviđen kao fakultativna ustanova, uloga opštinskog menadžera je izuzetno značajna, budući da on svojim angažmanom doprinosi privrednom unapređenju opštine i razvijanju tržišne privrede, a to sa sobom povlači ekonomski jaku opštinu, sposobnu ne samo da zadovolji potrebe građana već i da unapredi kvalitet života njenih građana.

5.2.3. Savet za međunacionalne odnose

Za razliku od prethodna dva instituta koji su fakultativni, savet za međunacionalne odnose se prema slovu zakona (odredba člana 63) „osniva“ u nacionalno mešovitim opštinama. Formalni uslov za osnivanje saveta je da u jedinici lokalne samouprave nacionalna zajednica ima više od 5% stanovništva ili da sve nacionalne zajednice ukupno čine više od 10% stanovništva, a predstavnika u savetu imaće zajednica sa više od 1% učešća u ukupnom broju stanovnika jedinice lokalne samouprave.

U skladu sa nadležnošću opštine da se stara o zaštiti i ostvarivanju prava nacionalnih manjina je i nadležnost saveta, on razmatra pitanja vezana za zaštitu, ostvarivanje i unapređivanje ovih prava, i o svojim stavovima obaveštava skupštinu. Skupština je dužna da se izjasni o stavovima na prvoj narednoj sednici ili najkasnije u roku od 30 dana. Skupština ima obavezu da sve predloge odluka koje se tiču prava nacionalnih manjina dostavi savetu.

Savet ima pravo pokretanja postupka pred Ustavnim sudom povodom opštih akata skupštine opštine za koje smatra da povređuju prava nacionalnih i etničkih zajednica. Takođe ima pravo na pokretanje postupka pred Upravnim sudom kada smatra da odluka ili drugi opšti akt skupštine nije u skladu sa statutom, a time je povređeno pravo nacionalnih i etničkih zajednica. Ovde smatramo potrebnim da istaknemo da je ovlašćenje saveta na ustavno sudsku zaštitu već normirano odredbom člana 128. Ustava Republike Srbije, tako da ga nije bilo potrebno Zakonom ponovno normirati. Sa druge strane kada je u pitanju pravo na pokretanje upravnog spora, verovatno je greškom umesto kontrole zakonitosti pojedinačnih upravnih akata predviđena kontrola statutarnosti, odnosno pravo da savet pokrene postupak ocene saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine sa statutom opštine, jer prema odredbi člana 110. takvu kontrolu vrši Vrhovni sud Srbije. Zato je neophodno u budućim zakonima ovu grešku ispraviti.

5.2.4. Građanski branilac (ombudsman)

Ombudsman ili građanski branilac je **fakultativni institut**, predviđen članom 126. Zakona u poglavlju IX – Zaštita lokalne samouprave. Njegov osnovni cilj je zaštita individualnih i kolektivnih prava i interesa građana od moguće samovolje uprave i javnih službi. Uprava može raditi zakonito, ali ne i celishodno tako da može doći do povrede prava i interesa, a da nije došlo do povrede zakona. U takvim slučajevima građani ne mogu ostvariti sudsku zaštitu, jer ne postoji protivpravni akt. Ombudsman treba da štiti građane od nezakonitog, ali i od nepravilnog rada uprave, putem opšte kontrole njenog rada. Ovlašćenja i način rada ombudsmana se utvrđuju statutom. Po pravilu, on nema neka veća ovlašćenja prema upravi i javnim službama. On im može

uputiti kritiku ili preporuku za dalji rad, ali ne može nikako pravno-formalno sankcionisati nepravilni rad uprave. Međutim činjenica da ombudsmana bira skupština jedinice lokalne samouprave iz redova eminentnih (nepolitičkih) ličnosti koje uživaju ugled u svojoj sredini i činjenica da ombudsman o rezultatima svoga rada, odnosno rada uprave, obaveštava ne samo skupštinu već i javnost daju ovoj funkciji osobitu težinu. Bez obzira što ne može, primera radi, razrešiti načelnika uprave ombudsman može značajno uticati na njegov rad time što će javno kritikovati rad uprave, i to sa stanovišta organa imenovanog od strane skupštine. Niko ne voli da se u javnosti pojavljuje u negativnom kontekstu.

5.2.5. Savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave

Savet predstavlja još jedan od načina uticaja građana na unapređenje lokalne samouprave. Savet, kao **fakultativni organ**, može izabrati skupština opštine, a članovi potiču iz redova građana i stručnjaka za lokalnu samoupravu (član 127.). Zadatak Saveta je da skupštini podnosi predloge za unapređenje i zaštitu lokalne samouprave, a organi jedinice lokalne samouprave i javne službe imaju obavezu izjašnjavanja o ovim predlozima. Statutom opštine se preciznije uređuje njegova organizacija, način rada, prava i dužnosti.

Ombudsman i savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave predstavljaju institute zaštite prava, s tim što ombudsman štiti građane od uprave, a savet štiti pravo na lokalnu samoupravu i stara se o njenom unapređenju.

5.3. Neposredno učešće (participacija) građana u ostvarivanju lokalne samouprave

„Participacija predstavlja obeležje kvaliteta života u određenoj zajednici. Lokalna demokratija sama za sebe ne postoji; o njoj ima smisla govoriti samo ukoliko postoji u društvu u celini, i to društvu u kojem je građanin aktivan. Da bi građanin bio aktivan, on mora da bude zainteresovan. Da bi bio zainteresovan, on mora da bude informisan. Da bi bio informisan, sistem mora da bude demokratičan. Iako je na izgled sve tako jednostavno i životno, znamo da postoje društva koja su daleko od demokratskih procesa ili su tek na njihovoj periferiji, kao i da postoje lokalne zajednice koja funkcionišu bez učešća svojih građana.“⁴¹

Kako to građani participiraju u procesu upravljanja i kako prosuđuju (ocenjaju) scenu sred koje se nalaze? Pitanje bi moglo da bude i drugačije postavljeno: Da li se razlikuju one procene kvaliteta lokalne (životne) sredine koje donose građani od procena koje se zasnivaju na naučnim saznanjima? Građanin je u stanju da uoči prvenstveno one negativne uticaje koji dopiru do njegovog teritorijalno omeđenog životnog prostora i može biti potpuno nezainteresovan za iste takve uticaje mimo neposrednog životnog okruženja. U svetlu takve činjenice, s razlogom se može postaviti pitanje njegove objektivnosti.

Već kod člana 1. Zakona o lokalnoj samoupravi videli smo da se pravo na lokalnu samoupravu, odnosno upravljanje javnim poslovima ostvaruje i neposredno. Zakon predviđa građansku inicijativu, zbor građana i referendum kao oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi. (čl. 65.)

⁴¹LJ. Pušić, Održivi grad. Beograd, 2001., str. 317.

5.3.1. Građanska inicijativa

Građanska inicijativa predstavlja način da građani posredstvom skupštine izdejtstvuju promenu statuta ili donošenje ili promenu drugih akata ili pak raspisivanje referenduma, ali ona ne znači i da građani sami donose neku odluku. Na ovaj način građani mogu uticati da normativna delatnost skupštine opštine ide u onom pravcu koji se njima čini kao odgovarajući, odnosno mogu inicirati donošenje onakvih akata kakvim žele da njihova zajednica bude uređena. Činjenica da je određeni broj građana (taj broj se utvrđuje statutom, ali ne može biti manju od 10 % birača - član 66. Zakona) pokrenuo građansku inicijativu još uvek ne znači da će građani i dobiti normativna rešenja kakva zahtevaju. O predlogu koji je predmet građanske inicijative opštinska skupština je dužna da raspravlja i da svoju obrazloženu odluku, odnosno odgovor, dostavi građanima. To znači da skupština opštine može predlog građana usvojiti ili odbiti, ali ne može da ne obavesti građane o svojoj odluci. Rok za davanje odgovora građanima je 60 dana od dobijanja predloga.

Procesna realizacija ostvarivanja prava na građansku inicijativu normirana je Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi. Njegovim odredbama regulisani su sastav i funkcije inicijativnog odbora, način formulisanja predloga koji sadrži građansku inicijativu (član 31. i 32. Zakona), način prikupljanja potpisa, postupak sa samom građanskom inicijativom, mogućnost zaštite (čl. 34-39) i sl.

5.3.2. Referendum

Zakon predviđa opštinski referendum kao fakultativni i kao obavezni (član 68). Skupština može da raspiše referendum o

pitanjima iz svoje nadležnosti (fakultativni referendum), a dužna je da raspiše referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti na zahtev građana. U ovom slučaju se na taj zahtev građana primenjuju odredbe o građanskoj inicijativi. Skupština u tom slučaju mora doneti odluku o raspisivanju referenduma.

Odredbe članova 1, 2, 10. i 26. Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi supsidijarno se primenjuju na one aspekte referenduma (kao i građanske inicijative) koji nisu normirani Zakonom o lokalnoj samoupravi. Iz tih odredbi proizlazi da referendum može biti organizovan u formi prethodnog izjašnjavanja o nekim odlukama, odnosno naknadno izjašnjavanja (potvrđivanja) o odlukama već donetim od strane predstavništva lokalne samouprave, da svi građani sa teritorije izborne jedinice koji mogu vršiti biračko pravo (koji su upisani u biračke spiskove) mogu izražavati svoje stavove i na referendumu, da ukoliko se referendumom stvaraju prava i obaveze za građane sa prebivalištem van teritorije određene jedinice lokalne samouprave, pravo izjašnjavanja imaju i ti građani, da se mora poštovati princip obaveznosti odluke koju su građani doneli na (prethodnom) referendumu, te da je predstavnički organ lokalne samouprave dužan da donese sa voljom građana usklađeni akt najkasnije 60-tog dana od dana održavanja referenduma. Kada se radi o naknadnom referendumu, raspisanom sa ciljem donošenja odluke, takva odluka je usvojena danom održavanja referenduma, odnosno proglašavanjem odluke.

Zakon predviđa da je „odluka putem referenduma doneta je ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana“ (čl. 68. st. 3.). Ova odredba ukazuje da je odluka doneta na referendumu obavezujuća za skupštinu. Istovremeno je potrebno da je izlaznost građana na referendum veća od 50%. U slučaju da izjašnjavanje na referendumu nije uspelo, smatra se da odluka

nije doneta, a predlog iste odluke ne može biti predmet ponovnog izjašnjavanja u narednih 6 meseci.

Zakon, odredbom člana 69, predviđa i obavezni referendum za deo teritorije jedinice lokalne samouprave - skupština je dužna da raspiše referendum za deo teritorije o pitanjima koja se tiču potreba i interesa stanovništva tog dela teritorije.

5.3.3. Zbor građana

Zakon u članu 67. predviđa da se zbor građana saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave koji je utvrđen statutom. Zakon ostavlja opštini da statutom, odnosno posebnom odlukom, odredi način sazivanja zbora. To znači da građani sa dela teritorije mogu uticati na rad organa jedinice lokalne samouprave. Na zboru građani raspravljaju i daju predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Ove predloge oni usvajaju većinom glasova prisutnih i upućuju ih organima ili službama na čiji rad se odnose, odnosno skupštini opštine. Organ kome je predlog upućen dužan je da u roku od 60 dana od održavanja zbora građana o podnetom predlogu zauzme stav ili donese odluku ili meru i da o tome obavesti građane.

Ova ustanova poluneposredne demokratije (organi nemaju obavezu usvajanja predloga građana) postojala je u našem pravnom sistemu u periodu od 1946. do 1974. godine. Preciznije je bila regulisana saveznim i republičkim zakonima o narodnim odborima u periodu od 1946. do 1955. godine, i to: Opštim zakonom o narodnim odborima ("Službeni list FNRJ", broj 43/46), Opštim zakonom o narodnim odborima ("Službeni list FNRJ", broj 49/49); Zakonom o narodnim odborima srezova, Zakonom o narodnim odborima gradova i gradskih opština i Zakonom o narodnim odborima opština ("Službeni glasnik NRS",

broj 29/52); Opštim zakonom o uređenju opština i srezova ("Službeni list FNRJ", broj 26/55), Zakonom o uređenju opština i srezova ("Službeni list NRS", broj 55/55) itd. Takođe, zborovi birača su bile institucije uređivane i kasnijim propisima o komunalnom uređenju u režimu Ustava iz 1963. i 1974. godine.

5.4. Mesna samouprava

Pitanje mesne samouprave osobito je interesantno. Ranijim Zakonom o lokalnoj samoupravi bila je predviđena mesna zajednica kao jedini oblik organizovanja građana na delu teritorije jedinice lokalne samouprave. Novim zakonom se predviđa mesna zajednica i drugi oblici mesne samouprave (član 70). Sam zakon ne navodi eksplicitno koji bi ti drugi oblici bili, ali ostavlja prostora jedinicima lokalne samouprave da statutima regulišu i druge oblike, osim mesne zajednice, ukoliko za tim ima potrebe. Mesne zajednice se mogu osnivati sa jedne strane u selima – za jedno ili više njih (čl. 70. st. 1.), a sa druge strane u gradskim naseljima (kvartovima, četvrtima, reonima, i sl. (st. 2). One predstavljaju oblik ostvarivanja mesne samouprave, odnosno zadovoljavanja interesa i potreba lokalnog stanovništva, a ne oblike neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Odluku o osnivanju mesne zajednice ili drugog oblika mesne samouprave donosi skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika (apsolutna većina). Jasno, ovakva odluka može biti doneta na predlog određenog broja građana (građanska inicijativa).

Organizacija, nadležnost i druga pitanja od značaja za mesnu zajednicu ili drugi oblik mesne samouprave uređuju se

statutom mesne zajednice ili drugog oblika mesne samouprave. Mesna samouprava ima svoju izvornu nadležnost koja je predviđena statutom, koji mora biti u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave i sa aktom o osnivanju mesne zajednice ili drugog organa mesne samouprave, a mogu joj biti povereni i poslovi iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave radi efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja, s tim što jedinica lokalne samouprave obezbeđuje sredstva za obavljanje poverenih poslova.

Mesna zajednica ili drugi oblik mesne samouprave raspolaže određenim sredstvima za rad, a koja su to sredstva taksativno je navedeno u zakonu (čl. 73):

1. sredstva preneti od strane jedinice lokalne samouprave mesnoj zajednici ili drugom obliku mesne samouprave;
2. sredstva obezbeđena samodoprinosom;
3. sredstva od naknada za usluge (što je novina ovog zakona);
4. pokloni i druga sredstva.

Takođe, članom 74. je predviđeno da: „Mesna zajednica, odnosno drugi oblik mesne samouprave, ima svojstvo pravnog lica u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju.“

Ustavni sud je odlukom u predmet IU- 178/02 pojasnio pravnu prirodu same mesne zajednice i njenog odnosa sa jedinicama lokalne samouprave. Navedenom odlukom je proglašena nezakonitom odredba odluke o mesnim zajednicama kojom je normirano da, kada savet ili drugi organ mesne zajednice ne obavlja svoje poslove duže od tri meseca ili ih obavlja suprotno odredbama statuta mesne zajednice, odredbama opštinske odluke ili suprotno odredbama zakona, predsednik opštine može obrazloženim rešenjem raspustiti savet mesne zajednice i obrazovati mesno veće od pet članova koje će

obavljati poslove mesne zajednice do dana potvrđivanja mandata članova novog saziva saveta. Svoju odluku Ustavni sud je obrazložio i time da je mesna zajednica oblik mesne samouprave, da je osnovana za zadovoljavanje zajedničkih interesa građana na određenom području, da ima svojstvo pravnog lica i da je samo ona ovlašćena da bira i razrešava svoje organe, odnosno da ih raspušta, da je odredba navedene odluke koncipirana analogno propisima i odnosima između organa teritorijalnih jedinica i da mesna zajednica nije element teritorijalne organizacije Republike (član 7. Ustava iz 1990. godine).

Građani organizovani u mesnim zajednicama mogu mnogo učiniti za sebe i svoje okruženje. Ne može se uvek očekivati od organa opštine da zadovolje sve potrebe građana, naročito u uslovima limitiranosti finansijskih sredstava kakvi postoje kod nas. Građani moraju i sami na sebe preuzeti određene obaveze. Pored ove funkcije, mesne zajednice su značajne i zbog toga što one mogu predstavljati decentralizaciju decentralizacije, tj. oblik decentralizacije opštine. Sam Zakon predviđa da se na oblike mesne samouprave mogu preneti pojedine izvorne nadležnosti opštine, zajedno sa sredstvima za obavljanje poslova iz tih nadležnosti.

5.5. Odnos državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave

Odnosi organa centralne i lokalne vlasti, odnosno teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti, izražavaju se kroz 1) saradnju i 2) kontrolu.

Saradnja državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave ostvaruje se tako što organi jedinica lokalne

samouprave mogu inicirati rešenje određenih pitanja od značaja za lokalnu samoupravu, podnositi predstave i predloge, tražiti mišljenje nadležnog organa u vezi sa primenom zakona i drugih propisa i učestvovati u pripremi zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za lokalnu samoupravu (čl. 106). Organi Republike ili AP Vojvodine obavestavaju organe jedinice lokalne samouprave o merama koje preduzimaju, pružaju stručnu pomoć, traže obaveštenja i izveštaje o obavljanju poslova (čl. 107).

Nadzor nad radom kreće se od kontrole zakonitosti opštih i pojedinačnih akata i radnji kod izvorne nadležnosti, preko kontrole celishodnosti kod poverene nadležnosti, pa sve do primene ultimativne sankcije – raspuštanja jedinice lokalne samouprave i formiranja organa koji će stupiti u njenu poziciju (u odnosu na ranije zakone precizirani su razlozi za raspuštanje skupštine jedinice lokalne samouprave, čime je smanjeno diskreciono ovlašćenje Vlade koje su omogućavali raniji zakoni iz 1991. godine (član 45) i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine (član 213)).

Vlada može, na predlog ministarstva, odlukom o obustavi izvršenja, obustaviti izvršenje propisa ili drugog opšteg akta, ako smatra da će njegovim izvršavanjem nastati nenadoknadiva šteta, biti oduzete ili ograničene zajamčene slobode i pojedinačna i kolektivna prava građana ili teže povređen opšti interes, do donošenja odluke Ustavnog suda o njegovoj zakonitosti. Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom, vlada je dužna da pokrene u roku od 15 dana od obustave izvršenja (čl. 108).

Ukoliko opšti akti jedinice lokalne samouprave nisu u skladu sa Statutom nadležno ministarstvo će ukazati na to skupštini opštine u cilju usaglašavanja akata, a ukoliko do njega

ne dođe pokrenuće postupak pred Vrhovnim Sudom Srbije i predložiti Vladi da obustavi njihovo izvršenje (čl. 110).

Kada pojedinačni akti organa opštine nisu u skladu sa zakonom ili drugim propisom, a protiv njih nije obezbeđena zaštita u upravnom sporu, ministarstvo (ili organ AP) predlaže skupštini da taj akt ukine, odnosno poništi, a ako skupština jedinice lokalne samouprave to ne učini u roku od mesec dana, onda je ministarstvo ovlašćeno da ga ukine ili poništi (čl. 111).

U slučajevima da skupština jedinice lokalne samouprave ne zaseda duže od tri meseca, ne donese statut ili budžet u predviđenom roku, ili da na referendumu iniciranom na predlog skupštine opštine za opoziv predsednika opštine ne bude doneta odluka o opozivu, Vlada Srbije će na predlog nadležnog ministarstva, odnosno nadležnog organa teritorijalne autonomije, doneti odluku o raspuštanju skupštine jedinice lokalne samouprave, a predsednik Narodne skupštine će raspisati nove izbore za odbornike u roku od tri meseca od dana raspuštanja, osim ukoliko im je do isteka mandata ostalo manje od šest meseci (čl. 112 - 114).

Vlada će formirati privremeni organ za vršenje funkcija predstavničkog tela lokalne jedinice ukoliko se u jedinici u roku ne održe izbori ili se posle njihovog sprovođenja ne konstituiše skupština u roku od 60 dana od dana održavanja izbora (član 114. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi).

Pravna priroda vladinih akata (ne akata vlade), tj. odluke kojom ona vrši svoja zakonom priznata prava, a protiv koje subjekti koji smatraju da su oštećeni i da im je tim aktom povređeno pravo na lokalnu samoupravu žele da aktiviraju odgovarajući vid sudske zaštite, određivaće da li će zaštita biti tražena pred Ustavnim ili Vrhovnim sudom. Problem je prvo da li se tu radi o opštem ili pojedinačnom aktu. Vrhovni sud Srbije Rešenjem UZP-3/01 od 3. aprila 2002. godine odbacio je zahtev

Koalicije SPS-JUL u Skupštini opštine Kladovo za zaštitu prava jedinice lokalne samouprave podnet protiv odluke Vlade Republike Srbije o raspuštanju skupštine opštine Kladovo i obrazovanju opštinskog veća opštine Kladovo („Službeni glasnik RS“, broj 16/2001). Stav Vrhovnog suda bio je da „s obzirom na iznetu sadržinu osporene odluke, sud smatra da ista, u smislu člana 213, u vezi sa članom 215. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi, predstavlja pojedinačni akt državnog organa kojim se odlučuje o pravu skupštine opštine na vršenje svojih zakonom određenih poslova i dužnosti...“

Ustavni sud je, međutim, kasnije zauzeo stanovište da se u datom slučaju radilo o odluci kao o opštem pravnom aktu.

Neposredna pravna zaštita lokalne samouprave (za razliku od prethodne koju vrše za to posebno formirani organi - građanski branilac i savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave) može se vršiti kroz ustavno-sudsku zaštitu, pravnu zaštitu u obliku preispitivanja prava na odlučivanje državnog organa o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave, pravnu zaštitu prava na lokalnu samoupravu pred Upravnim sudom Srbije i pravnu zaštitu u izvornim poslovima lokalne samouprave.

Odredbom člana 122. Zakona normirano je da skupština jedinice lokalne samouprave (i drugi državni organi) može pred Ustavnim sudom aktivirati postupak za ocenu ustavnosti zakona, te ustavnosti i zakonitosti propisa i drugih opštih akata ukoliko smatra da je njima povređeno Ustavom i zakonom zaštićeno pravo jedinice lokalne samouprave. Vlada može do donošenja odluke Ustavnog suda obustaviti primenu osporenog opšteg akta.

Isto tako, skupština jedinice lokalne samouprave, odnosno predsednik opštine (gradonačelnik) ima pravo da Vladi Republike Srbije, odnosno odgovarajućem organu teritorijalne autonomije, podnese zahtev za preispitivanje prava na odlučivanje kad oceni

da je organ Republike ili oblika teritorijalne autonomije odlučivao o pitanju iz nadležnosti organa opštine, odnosno grada. Zahtev se podnosi u roku od 30 dana od dana donošenja propisa ili drugog akta. Na žalost, zakonodavac je nedovoljno precizno normirao ovo pitanje tako da je izostalo regulisanje daljeg postupanja Vlade po podnošenju zahteva. Primenom odgovarajućeg tumačenja na osnovu analogona, Vlada bi, ukoliko nađe da je zahtev opravdan mogla da ga usvoji i poništi spornu odluku.

Odredbama članova 124. i 125. aktuelnog Zakona o lokalnoj samoupravi zajemčena je sudska zaštita prava lokalne samouprave uz ispunjenje nekih preduslova - da je pravo povređeno pojedinačnim aktom državnog organa ili organa teritorijalne autonomije, da su aktom ili radnjom povređena prava garantovana Ustavom i zakonom (ne i drugim opštim pravnim aktima) ili da je aktom sprečeno angažovanje građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Sudska zaštita se može aktivirati pred Upravnim sudom tužbom o roku od 30 dana od dana prijema spornog akta odnosno izvršenja radnje. Ukoliko ne odbaci tužbu i ne odbije tužbeni zahtev, Upravni sud će poništiti sporni akt ili zabraniti dalje vršenje radnje, a ukoliko nađe da je postojala i povreda prava na lokalnu samoupravu ovaj organ može dosuditi i naknadu štete. U ovakvim postupcima sudovi će shodno primenjivati pravila o postupku u upravnim sporovima. Odredbom člana 81. Zakona o uređenju sudova ("Službeni glasnik RS", br. 63/01, 42/02, 27/03, 103/03 i 29/04) predviđeno je da Upravni sud počne sa radom 1. januara 2007. godine. Do tada, prema odredbi člana 84. istog zakona, dosadašnje odredbe o nadležnosti sudova (čl. 14-20. Zakona) ostaju na snazi.

Kada je pravna zaštita od nezakonitih akata lokalne samouprave donetih prilikom vršenja poslova izvornog delokruga u pitanju, kao što smo već istakli, tada u oba stepena (i prvom i

drugom) odlučuju organi jedinice lokalne samouprave - opštinska uprava i opštinsko veće. Dakle, pravna zaštita u izvornom delokrugu u celosti se pruža u „krugu“ organa lokalne samouprave (državni organi uprave ne mogu uticati na njeno vršenje) tako da nezadovoljnoj stranci, kao krajnja, ostaje mogućnost da zaštitu potraži pred odgovarajućim sudom.⁴²

⁴² D. Medvedović: "Kakva pravna zaštita od nezakonitih i nepravilnih upravnih akata lokalnih organa", Reforma lokalne samouprave, str. 83-92.

IV. Decentralizacija kroz regione

Pojam regiona obuhvata više značenja (kulturno, ekonomsko, socijalno, političko i upravno) koja se teško mogu obuhvatiti jednom definicijom. On ponekad označava i zajednicu područja par ili više država (prekogranična regionalna saradnja), a postoje i regioni međunarodnog tipa (na primer: region Zapadnog Balkana). S obzirom na ovlašćenja i status regiona, razlikuju se dve vrste regionalne decentralizacije – funkcionalna i teritorijalna decentralizacija. U prvu grupu spadaju, na primer, oblasti za koje se vrši posebno privredno i prostorno planiranje ili tzv. ekonomski regioni, regioni sa funkcijama u oblasti vodoprivrede ili zaštite životne sredine, administrativni regioni ili regioni nastali u vezi sa specifičnim socijalnim, odnosno etničkim ili kulturnim zahtevima. Regioni kao oblici teritorijalne decentralizacije mogu se podeliti na regione kao najviši stepen lokalne samouprave, teritorijalne autonomije, tzv. državne fragmente i savezne države.

Tip autonomnog regiona čije ćemo neke oblike prikazati javlja se kao normalan oblik evropskog regionalizma. Ovom tipu pripadaju regioni u Italiji, Španiji, Portugaliji, kao i Škotska, Severna Irska te, uglavnom, Vels.

Sa druge strane, državni fragment kao jedan tip teritorijalno-političkog regiona suprotan je prirodi savremene države i predstavlja „činilac dezorganizacije države“. „Prenoseći deo svoje vlasti na organe državnoga fragmenta, država se lišava neposrednog nadzora nad njenim vršenjem, tako da državni fragment stiče sopstvenu državnu vlast i njegovi organi, odatle, postaju državni organi.“ To više nije decentralizacija, jer decentralizacija, podsetimo, podrazumeva prenos vlasti koja ostaje pod prenosiočevim hijerarhijskim nadzorom. Najznačajniji

vidovi državnih fragmenata u skorijoj historiji su: Finska u sastavu Ruskog Carstva (od 1809. do 1917. godine); Srbija u sastavu Turske Imperije (od 1812. do 1856. godine); britanski dominioni: Kanada, Australija, Novi Zeland i Južna Afrika (do 1917. godine); Hrvatska i Slavonija u sastavu Ugarske (od 1868. do 1918. godine); Vojvodina i Kosovo u sastavu Srbije (od 1974. do 1990. godine). Mi se njima nećemo baviti.

1. Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske

Najviši stepen teritorijalne decentralizacije (najveće teritorijalne jedinice) u Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Severne Irske, kao još uvek unitarno⁴³ državi,⁴⁴ su upravne autonomije Škotske, Velsa i delimično Severne Irske. Prenošenje zakonodavne vlasti i vladanja „vlade“ na organe škotske, velške i severnoirske autonomije u engleskom pravnom sistemu još se naziva i „devolucija“ (devolution). Devolucija označava delegaciju državno-zakonodavnih ovlašćenja, prilikom koje ne dolazi do lišavanja zakonodavnih i/ili upravnih preimućstava vrhovnog zakonodavnog tela. Osvrnimo se ukratko na genezu i karakteristike devolucionog procesa u pojedinim delovima Ujedinjenog kraljevstva.

Slobodno i dotad nepotčinjeno škotsko kraljevstvo, obrazovalo je sa bliskim južnim susedom personalnu uniju dva kraljevstva, nakon što je vladar Džejms VI od Škotske, 1603. godine nasledio titulu i engleskog vladara. Dve države su 1706. godine zaključile Sporazum (Treaty) o potpunom ujedinjenju u Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije, koji su engleski i škotski

⁴³ Postoje i autori koji smatraju da se radi o uniji. V.: Rokkan S. i D. Urwin, *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*, London, 1982.

⁴⁴ Izraz Ujedinjeno kraljevstvo odnosi se na Veliku Britaniju i Severnu Irsku, a izraz Britanska ostrva je nešto širi „geografski i ustavni koncept“ i obuhvata i Normandska ostrva (Chanell Islands) i ostrva između Britanije i Irske (Isle of Man). V.: Zakon o kraljevskim i parlamentarnim titulama (Royal and Parliamentary Titles Act 1927), čl. 2(2); Interpretacioni Zakon (Interpretation Act 1978), čl. 5 i Dodatak 1. V. i: R. Brazier, *The Constitution of the United Kingdom*, Cambridge Law Journal, 58(1), Mart 1999, str. 96–128.

Parlament ratifikovali zakonima od 1706. i 1707. godine – Union with Scotland Act i Union with England Act. Njihovom realizacijom prestala su da postoje dva odeljena parlamenta, jer su svoju vlast „slili“ u novi, britanski Parlament (zbog neujednačenog prisustva predstavnika dve države – praktično uvećani engleski Parlament). Škotska je zadržala svojstvo samostalnog pravnog područja, čija je legislativa, uz uslov saglasnosti sa Sporazumom o ujedinjenju, zadržana na snazi. Biro za Škotsku u rangu ministarstva, (Scottish Office) na koji su preneti određena prava upravljanja (u oblasti poljoprivrede, zdravstva, obrazovanja i nekih unutrašnjih poslova), ustanovljen je 1885. godine, sa sedištem u Edinburgu i Državnim sekretarom za Škotsku na vrhu (Secretary of State for Scotland). Isto tako, Škotska je osigurala i zadržala odvojenu crkvenu organizaciju, pravni i sudski sistem, krivično i građansko pravo, lokalnu samoupravu i nezavisan obrazovni sistem. Dakle, za razliku od Velsa i Irske, gde se do ujedinjenja došlo silom, sa Škotskom je ono postignuto sporazumom.

Unija između Engleske i Velsa je, sa druge strane, najstarija i najpotpunija u okviru Ujedinjenog Kraljevstva. U početku nezavisna keltska plemenska samouprava sa knezom na čelu, pripojena je Kraljevini Engleskoj (ubrzo po neuspehom vojnom suprotstavljanju engleskom kralju Edvardu I) i to zakonom iz 1284. godine (Statutum Wallie), kojim je celokupan politički i pravni poredak Engleske implementiran u Vels, „tamquam pars corporis ejusdem“. Ceo proces je dovršen u doba Henrija VIII nizom zakona od kojih je najvažniji Zakon o zakonima u Velsu (Laws in Wales Act) iz 1535. godine, kojim se proglašava ujedinjenje dve zemlje. Za Velšane i Engleze važiće isti zakoni, a nešto kasnije engleski sistem lokalne samouprave proširen je i na Vels. Aneksija je bila toliko sveobuhvatna da se smatralo da termin Engleska u aktima Parlamenta podrazumeva i

Vels. Ova „uvreda“ je otklonjena tek 1967. godine, Zakonom o velškom jeziku. Tek u posljednjem veku, kao začetak određene autonomije, britanski Parlament se saglašava sa delimično nezavisnim položajem Velsa. Od 1945. godine, ustanovljena je Služba za Vels kao i državni sekretar za Vels, nalik odgovarajućim upravnim telima u Škotskoj.

Kada su 1997. godine laburisti Tonija Blera došli do većeg broja mesta u britanskom Parlamentu, čime je okončan osamnaestogodišnji period vladavine konzervativne partije Margaret Tačer, devolucija iznova dolazi u centar pažnje. Laburistička vlada je prve predloge za regionalizaciju iznela još sredinom sedamdesetih (1976) u Zelenoj knjizi „Devolucija: Engleska dimenzija“ (Devolution: the English Dimension) i Zakonom o Škotskoj iz 1978. godine. Laburisti smatraju da će uvećanjem škotske i velške autonomije, naročito uvođenjem izabranog predstavničkog tela, ojačati uniju sa ostatkom Ujedinjenog Kraljevstva. Ubrzo po objavljivanju Belih knjiga o škotskoj i velškoj devoluciji, Parlament je usvojio Zakon o referendumu u Škotskoj i Velsu (The Referendums (Scotland and Wales) Act), kako su dve programske knjige i predviđale. Pošto je veći deo učesnika na referendumu svoj glas dao za osnivanje škotskog Parlamenta i velške Skupštine, i jedan i drugi zakon o devoluciji dobili su kraljevsko odobrenje 1998. godine, a prvi izbori po njima uspešno su obavljani maja 1999. godine.⁴⁵ Sve nove institucije kreirane ovim zakonima podvrgnute su principu parlamentarne suverenosti. Parlament ih je ustanovio običnim zakonima, usvojenim po običnoj proceduri, i potpuno zakonito može da ukine bilo koju od ovih institucija, u bilo koje vreme. Dakle, princip stečenih prava ovde ne važi. To je snažan

⁴⁵ J. Tomaney, End of Empire State? New Labour and Devolution in United Kingdom. *International Journal of Urban and Regional Research*, (Vol. 24), 2000, 675-688.

argument u korist tvrdnje da nije došlo do federalizacije Ujedinjenog Kraljevstva.

Zakonom o Škotskoj (Scotland Act) od 19. novembra 1998. godine, Škotska je stekla široku i celovitu samoupravu, sa pravom jednodomnog škotskog Parlamenta četvorogodišnjeg mandata, na autonomno propisivanje⁴⁶ u izvesnim sektorima svoje zakonodavne nadležnosti, kombinovanim sa principom negativne enumeracije – što će reći da se odnosi na sve oblasti koje nisu jasno izdvojene ili zadržane u delokrugu britanskog Parlamenta. Odredbama ovog Zakona propisano je da vlast škotskog Parlamenta ne može da zadire u vlast Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva da donosi zakone za Škotsku. Sa druge strane, škotskom Parlamentu nije dozvoljeno da donosi zakone koji bi: delovali izvan Škotske (efekat eksteritorijalnosti); bili oprečni s Evropskim komunitarnim pravom; davali novi status prvom tužiocu za Škotsku, „lordu advokatu“ (Lord Advocate), kao starešini sistema krivičnog gonjenja u Škotskoj; odnosili se na oblasti ustava, političkih partija, inostranih poslova, javnih službenika, odbrane i veleizdaje, izdaje i napada na vladara (treason); i preinačavali odredbe Zakona o ujedinjenju iz 1706. i 1707. godine, Zakona o pravima čoveka iz 1998. godine, delova Zakona o Evropskim zajednicama i bezmalo celog Zakona o Škotskoj iz 1998. godine. Svi takvi „zakoni“ ukoliko bi i bili doneti, bili bi ultra vires i mogli bi se ukloniti iz pravnog poretka sudskim putem.

U delokrug škotskog Parlamenta i škotske uprave u principu ulazi jedanaest prostranih oblasti, iz kojih su neka polja izuzeta i ostavljena u nadležnosti centralnih vlasti. To su: finansije i ekonomija, unutrašnji poslovi, trgovina i industrija, energetika, saobraćaj, socijalno osiguranje, regulisanje profesija,

⁴⁶ Vidi odredbe člana 28 i 29 Zakona – predlog (Bill) postaje i zakon tek po sticanju kraljevskog odobrenja i zvanično se naziva Akt Škotskog parlamenta.

zapošljavanje, zdravstvo i medicina, mediji i kultura, te još neki drugi poslovi. Autonomnim vlastima Škotske prenete su i: lokalna samouprava i njeno finansiranje, vaspitanje i profesionalno obrazovanje, stanogradnja, sport, pravni sistem – uključujući pravosuđe i javni red, poljoprivreda, ribarstvo, šumarstvo, umetnost, razvoj sela i ekonomije i organizacija zdravstva (uz pridržaj britanskog Parlamenta za: prekid trudnoće; embriologiju, surogaciju i genetiku; lekove, medicinska sredstva i otrovna hemijska sredstva). Uredbom vrhovne Vlade (Order in Council)⁴⁷ Škotskoj se mogu davati nadležnosti drugačije od onih ustanovljenih Zakonom. Biranje predstavnika naroda u Škotskoj, Velsu i Severnoj Irskoj vrši se po proporcionalnom sistemu, sistemu izbornih lista i po D'Ontovoj formuli.

Na čelu škotske samouprave nalazi se Vlada, čiji je položaj nalik onom koji postoji u skupštinskom vidu organizacije državne vlasti, i čiji je zvaničan naziv „Škotska Egzekutiva“ (Scottish Executive). Sačinjavaju je premijer i njemu odgovorni ministri, te istaknuti pravni službenici – glavni tužilac za Škotsku (Lord Advocate) i njegov zamenik (Solicitor General). Škotski Parlament joj uvek može uskratiti poverenje, a ona nema pravo raspuštanja Parlamenta. Parlament se razilazi samo ako nije u prilici da odabere premijera. Premijer, ministri i njihovi zamenici moraju biti članovi Parlamenta. Škotski ministri u granicama devoluiranih ovlašćenja obavljaju iste one dužnosti koje su u tim

⁴⁷ Orders in Council su uredbe sa “zakonskim karakterom” koje na zajedničkoj sednici usvajaju Kraljica i Vlada po ovlašćenju sadržanom u zakonu Parlamenta, na osnovu kraljevske prerogative i razlikuju se od Orders of council koje donosi sam Krunski savet (Privy Council). „Parlament pribegava ustupanju jednog dela zakonodavnih ovlašćenja organima izvršne vlasti. Svojim zakonima Parlament ovlašćuje “Kralja (odn. kraljicu) u Savetu” (u stvari vladu) ili “ministre Krune” da donose podzakonske propise (Statutory instruments) i njima regulišu određene materije. Parlament ipak zadržava izvesnu kontrolu nad ovim zakonodavstvom, bilo putem njegove potvrde, bilo putem mogućnosti da ga svojom rezolucijom poništi.“ M. Jovičić, n. d. str. 17.

sektorima vršili ministri Krune. Isto tako, zakonima škotskog Parlamenta, škotskim ministrima može biti dato i pravo na propisivanje – donošenje podzakonskih normativnih akata. Zakon o Škotskoj definiše i zajedničke nadležnosti (shared powers) koje uporedo sa škotskim ministrima mogu vršiti i ministri Krune.

Kontrola vrhovnih vlasti nad radom škotskog Parlamenta javlja se u dva vida. Kao posredna kontrola, ona je utemeljena u isključivom pravu britanskog vladara (praktično britanske Vlade) na raspust Parlamenta i traženje prevremenih izbora. Prethodna kontrola, na drugoj strani, obuhvaćena je, pre svega, odredbom o uslovljavanju predloga zakona davanjem kraljevske saglasnosti.

I kontrola nad škotskim ministrima postoji u dva oblika – posrednom i prethodnom. Posredna kontrola sastoji se u ovlašćenju vladara („Njenoga Veličanstva Kraljice“) da postavlja i smenjuje premijera, ministre i njihove zamenike, kao i službenike vlade. Prethodna kontrola sastoji se u pravima državnoga sekretara za Škotsku da: ako ima razloga da smatra da će neki postupak čije je obavljanje predložio pripadnik škotske egzekutive biti oprečan s internacionalnim dužnostima, da zapovedi da se taj akt ne preduzima; da ako ima nesumnjive pobude da smatra da je neka delatnost člana škotske egzekutive nužna za ispunjenje neke međunarodne obaveze, može zapovediti njeno sprovođenje; da naredbom ukine podzakonski propis iz delokruga pripadnika škotske egzekutive ako ima čvrste razloge da veruje da on sadrži odredbe oprečne međunarodnim obavezama, ili interesima odbrane, ili nacionalnoj bezbednosti itd. Državni sekretar za Škotsku mora navesti razloge za donošenje ovakve naredbe. Škotski ministri sudeluju na sednicama Ministarskog saveta Evropske Unije kada se razmatraju pitanja iz devoluirane nadležnosti.

Za razliku od Velsa i Severne Irske, koji nemaju autonomiju u pogledu novčanih sredstava, i čiji su prihodi

uslovljeni odlukama britanskog Parlamenta, škotski Parlament može škotskim poreskim obveznicima da uveća ili umanja osnovicu poreza na prihod koju je uveo Parlament Ujedinjenog Kraljevstva za tri stota dela.

Belom knjigom „Glas za Vels“, i Zakonom o vladi Velsa, laburistička vlada je stvorila znatno užu autonomiju nego u slučaju Škotske, što se reflektuje i u određenim simbolima: Vels nema parlament, nego skupštinu; skupština ne može donositi zakone u materijalnom smislu, Vels nema simbole nacionalnosti (kao što su Stone of Scone, Honours of Scotland i Scottish Seal). I u običnom govoru za Škotsku se koristi izraz nacija (nation), za Vels kneževstvo (principality), a za Severnu Irsku pokrajina (province). Kada im je prvi put ponuđena skupština (1979. godine) Velšani su glasali protiv u srazmeri četiri prema jedan. Zato ne treba da nas čudi što su laburistički aranžmani za Vels mnogo manje ambiciozni od škotskih i svode se na ispravljanje „demokratskog deficita“.

Zakonom o vladi Velsa (Government of Wales Act) od 31. jula 1998. godine osnovana je „Nacionalna skupština za Vels“ (National Assembly for Wales), a da pri tom na nju nisu preneti izvorna ni zakonodavna prava – za Vels i dalje isključivi zakonodavac ostaje britanski Parlament. Nacionalna skupština je opunomoćena da obavlja samo one funkcije koje su do njenog ustanovljenja bile u nadležnosti državnog sekretara za Vels, kao člana britanske Vlade i poglavara Službe (Ministarstva) za Vels. Njemu, državnom sekretaru za Vels, ipak nije bila dodeljena samo uprava u užem smislu, koja je u potpunosti uslovljena propisima, već su zakoni koje je vršio u velikoj meri obuhvatali i opšte odredbe koje je on naknadno slobodno upotpunjavao podzakonskim aktima putem tzv. delegiranog zakonodavstva. Velsu je dakle dodeljena mnogostrana vlast vlade – što zakonski naziv (Zakon o „vladi“ Velsa) verno odražava. Nacionalna

skupština, od 1999. godine, ima zakonodavni uticaj na poljima: poljoprivrede, šumarstva, ribarstva i ishrane, kulture i njenih tekovina (uključujući muzeje, galerije i knjižare), ekonomskog razvitka, vaspitanja i profesionalnog obrazovanja, životne sredine, zdravstva i zdravstvenih službi, javnih puteva, stambene izgradnje, industrije, lokalne samouprave, društvenih službi, sporta i rekreacije, turizma, gradskog i seoskog planiranja, saobraćaja, zaštite od voda i poplava i velškog jezika. Nacionalna skupština donosi podzakonske propise poznate kao „skupštinske uredbe“ (Assembly Orders), ali i raspise (cirkulare) koji sadrže političke deklaracije i daju uputstva o izvršavanju zakonskih ovlašćenja.

Zakonom o vladi Velsa uspostavljena je kontrola ovlašćenog ministra Krune nad aktivnostima Nacionalne skupštine koje se odnose na evropsko komunitarno pravo, prava čoveka i međunarodne dužnosti. Taj Zakon obavezuje Nacionalnu skupštinu da ima predsednika i pripadajućeg mu zamenika, prvog sekretara, i izvesne odbore, a saglasno svom razumevanju Nacionalne skupštine kao vlade (skupštinski oblik vlasti), zakonodavac nije uz nju osnovao posebnu egzekutivu, već je samo odredio da Nacionalna skupština formira svoj „egzekutivni“ odbor, koji je sama skupština nazvala „Kabinet“, a njegove članove prozvala „ministrima“ na čelu s „prvim ministrom“. U isti mah, upotrebljavajući zakonsko ovlašćenje da svoje poslove prenese u nadležnost skupštinskih odbora, Nacionalna skupština je upotpunila pravnu poziciju „Kabineta“ i „prvog ministra“ te tako, obilaznim putem, ustanovila parlamentarnu vladu.

Juna 2005. godine Državni sekretar za Vels je objavio Belu knjigu „Bolje upravljanje za Vels“ u kojoj predlaže da se novim zakonodavnim aktom Parlamenta izvrši formalno razdvajanje vlasti vlade od zakonodavne funkcije Nacionalne

skupštine, kojoj bi se dalo pravo na donošenje izvornih zakona, i još sugeriše neke izmene u pogledu izbora članova skupštine. Godinu dana kasnije, jula 2006. donet je novi Zakon o vladi Velsa, putem kojeg su sekretarovi predlozi stekli zakonsku snagu.

Kada je reč o autonomiji Severne Irske pravnoistorijski osnov koji je delovao na njeno formiranje različit je i od škotskog i velškog. Pogledajmo i zašto i kako.

Englesko nastanjivanje, a ubrzo potom i rukovođenje irskim ostrvom započinja 1171. godine. Irskom upravlja engleski vladar posredstvom lorda zamenika (Lord Deputy of Ireland), a severnoirski Parlament se 1494. godine potčinjava zakonodavstvu Engleske. Uprkos represiji koju su vršili Kromvel i Viljem III nad većinski rimokatoličkim stanovništvom Irske, njeno potčinjavanje Engleskoj ipak je imalo ograničen uspeh sve do 1801. godine, kada je proglašen Zakon o ujedinjenju sa Irskom, čime je izvršeno potpuno ujedinjenje sa Engleskom po škotskom obrascu.

Britanski Parlament 1920. godine donosi Zakon o vladi Irske (Government of Ireland Act), kojim deli ostrvo na severni i južni deo i ustanovljava dva posebna irska parlamenta, ali koji stupa na snagu samo u Severnoj Irskoj pošto Južna Irka (Sinn Fein) to nije prihvatila.⁴⁸ Par godina posle toga (1922. godine), pošto je bez uspeha pokušao da onemogući građanski rat, britanski Parlament dvama zakonima priznaje i ustavno uređuje Južnu Irsku kao „Slobodnu Državu Irsku“, punopravnog člana Britanske Zajednice Naroda, sa položajem dominiona nalik kanadskom.⁴⁹ Te godine je i zvanično nastalo Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske. Iste godine, Zakonom o Irskoj se priznaje otcepljenje Republike Irske i propisuje da Severna Irka ostaje deo dominiona Njegovog

⁴⁸ B. Hadfield, *The Suspension of Devolution in Northern Ireland: New Story or Old Story?*, *European Public Law*, (Volume 9, Issue 1) 2003, str. 50.

⁴⁹ Južna Irka se 1949. godine sasvim odvojila od Britanske Zajednice Naroda.

Veličanstva i Ujedinjenog Kraljevstva, te da se Severna Irska ili njen deo mogu otepeti samo uz pristanak Parlamenta Severne Irske. Sam zakon još je određivao da Severna Irska ima Parlament sa dva doma, kao zakonodavnu ustanovu, guvernera kao zastupnika interesa Krune i Kabinet predvođen prvim ministrom, kao vlast egzekutive i svoje sudove sa Vrhovnim sudom i Krivičnim apelacionim sudom na čelu. Dom Lordova je bio ovlašćen da rešava žalbe protiv presuda obe instance i da proverava punovažnost severnoirskih zakona.

Severnoirski Parlament je mogao da donosi opšte obavezne pravne propise kako bi se ostvarili „mir, red i dobra uprava“ Severne Irske, na osnovu generalne klauzule kombinovane sa principom „negativne enumeracije“. Nepotpuna finansijska samostalnost Severne Irske reflektovala se u nizu prihoda od poreza, i to na nepokretnosti, taksene marke, motorna vozila, zabave, rudarska prava, kladionice, kojima su naknađivani vlastiti utrošci. No, treba imati na umu i to da je Severna Irska primala novčanu pomoć iz centralne kase, ali u nedovoljnoj meri. Sudelovanje rimokatolika u vlasti bilo je neznatno. Posle serije atentata, političih ubistava i protesta, Ujedinjeno Kraljevstvo je 1972. godine, privremeno ukinulo autonomiju Severne Irske.

Nešto kasnije, polazeći od Belfatske pogodbe (Belfast Agreement), koja je proistekla iz pregovora predstavnika stranaka dveju verskih zajednica, 19. novembra 1998. obnarodovan je – od strane Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva – Zakon o Severnoj Irskoj (Northern Ireland Act), kojim je zamenjen suspendovani Zakon o vladi Irske iz 1920. godine. Članom 1. je određeno da ta teritorija ostaje u sklopu Ujedinjenog Kraljevstva i da taj položaj može promeniti tek kad veći broj stanovnika Severne Irske na referendumu priređenom u tu svrhu iskaže nameru da Severna Irska postane deo ujedinjene Irske. „Ovo nije priznanje Severnoj Irskoj prava na samoopredeljenje u pravom smislu, pošto ona ne

može da se uspostavi kao samostalna država, već samo može da optira između Ujedinjenog Kraljevstva i Republike Irske.⁵⁰

Skupština Severne Irske (Northern Ireland Assembly) zakone može donositi na osnovu opšte odredbe Zakona, ali u granicama koje su uže i od onih u Zakonu o vladi Velsa i od autonomnog zakonodavstva Škotske. U okvir njene nadležnosti ulaze sve one materije koje nisu ni izdvojene ni zadržane, a svrstane su u delokrug Skupštine i Egzekutivnog odbora Severne Irske i to: poljoprivreda, životna sredina, obrazovanje, zdravstvo (osim embriologije i genetike), politika zapošljavanja, status javnih službenika i socijalna zaštita. Skupština svoje dužnosti može preneti ministrima i drugim organima javne uprave Severne Irske. Odredbom člana 5. Zakona o Severnoj Irskoj normirano je da njegove odredbe ne zadiru u pravo Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva da donosi zakone za Severnu Irsku. Idenična odredba nalazi se i u Zakonu o Škotskoj, kao što smo već videli.

Najvažniji vid kontrole nad severnoirskim zakonima je prethodna kontrola i ustanova kraljevske saglasnosti. Isto tako, glavni tužilac Severne Irske, koji je, za razliku od onog u Škotskoj, ministar Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, može u tačno utvrđenom vremenskom periodu tražiti od Krunskog saveta da utvrdi da li je zakonski predlog *intra vires* – unutar zakonodavne nadležnosti severnoirske Skupštine. I državni sekretar za Severnu Irsku (takođe ministar centralne Vlade), ovlašćen je da zahteva kraljevsko odobrenje za severnoirske zakone ali tako ne mora i da postupi. On obavlja i preventivnu i represivnu kontrolu nad prenetim zakonodavstvom, koje ne sme da pređe granice nametnute izvornom zakonodavstvu. Iako je slična kontroli koju vrši državni sekretar za Škotsku, ova kontrola znatno je šira. Njome se osim „izuzetih“ i „pridržanih“ materija, međunarodnih dužnosti, interesa odbrane i nacionalne bezbednosti, čuvaju i

⁵⁰ V.: M. Petrović, n. d, str. 759.

javna bezbednost, javni red i jedinstveno tržište roba i usluga unutar Ujedinjenog Kraljevstva. Državni sekretar za Severnu Irsku, isto tako, nije lišen ovlašćenja u odnosu na opštu policiju, policiju bezbednosti, zatvore, krivično pravosuđe, međunarodne odnose, oporezivanje, nacionalno osiguranje, regulaciju rada finansijskih službi, te područje telekomunikacija i radija. Formalno je na čelo samouprave u Severnoj Irskoj smešten monarh („Njeno Veličanstvo Kraljica“), ali za nju snosi odgovornost Egzekutivni odbor – de facto vlada Severne Irske, utemeljena na osnovu principa podele vlasti među protestantima („unionistima“) i rimokatolicima („nacionalistima“) u Skupštini Severne Irske. Predstavničko telo bira prvog ministra i njegovog zamenika kao tim – obojica su označeni kao predsednici (chairmen) Egzekutivnog odbora – ali nijedan nema ovlašćenja u pogledu imenovanja ili razrešavanja ministara, niti postoji kolektivna odgovornost Egzekutivnoga odbora Skupštini Severne Irske. „Ustanovljena je, dakle, jedna vrsta direktorijalnog oblika vlasti.“ Ostali pripadnici tog odbora su ministri Severne Irske, do desetoro, izabrani od Skupštine po proporcionalnom principu. Vlada Ujedinjenog Kraljevstva se javlja kao de facto nosilac zakonodavstva u sadržinskom pogledu za Severnu Irsku, jer može da uvećava ili smanjuje delokrug Skupštine Severne Irske putem kraljevskih uredbi (Order in Concil), čiji je predlog neposredno pre toga potvrđen rezolucijama Domova britanskog Parlamenta, čime je vrhovna vlast ostala u posedu potpune i celovite kontrole nad svim pravnim dešavanjima u Severnoj Irskoj.

Zbog neuspeha u razoružavanju IRA-e, sva ovlašćenja još jednom su vraćena Parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva Zakonom o Severnoj Irskoj iz 2000. godine (Northern Ireland Act 2000). Državni sekretar za Severnu Irsku je nekoliko puta privremeno ukidao ustanove severnoirske autonomije, da bi naposljetku, 14.

oktobra 2002. godine, propisao stalnu suspenziju, čime je „zatvoreno još jedno poglavlje“ javnog prava Severne Irske.

Bela knjiga laburističkih vlasti – „Izgradnja partnerstva za prosperitet“ (Building Partnership for Prosperity) predložila je ustanovljavanje (zakonom) regionalnih agencija za razvoj u svakom od devet regiona i u samoj Engleskoj (North East, North West, Yorkshire and the Humber, West Midlands, East Midlands, Eastern Region, South East, London) u cilju promocije održivog ekonomskog razvoja, društvene i fizičke regeneracije i koordinacije rada regionalnih i lokalnih partnera u oblastima treninga, investicija, regeneracije i poslovne podrške. Postavljeni su i opšti, vrlo široki principi dobrovoljnog formiranja regionalnih komora, u kojima bi se zajedno našli predstavnici lokalnih vlasti i drugih regionalno značajnih partnera, u kojima bi se razmatrale teme od zajedničkog interesa – transport, planiranje korišćenja zemljišta, ekonomski razvoj i regeneracija.

Agencije su ustanovljene Zakonom o regionalnim razvojnim agencijama (Regional Development Agencies Act) iz 1998. godine i počele su da funkcionišu početkom aprila 1999. godine. Svaka agencija se sastoji od osam do petnaest članova koje postavlja Državni sekretar za životnu sredinu, transport i regione. Takođe uspostavljeni su opšti principi za formiranje Regionalnih veća (Regional Chambers) sastavljeni od izabranih predstavnika lokalnih vlasti i „regionalnih partnera“, koji imaju kontrolnu funkciju. Nadležnosti svake agencije tiču se ekonomskog razvoja, poslovne efikasnosti investicija i konkurentnosti, zapošljavanja i relevantnih veština potrebnih za zapošljavanje, te održivog razvoja svoje oblasti.

Vlada je dalje razvijala svoju politiku prema regionima stvaranjem okvira za ustanovljavanje izabranih regionalnih skupština u svakom od regiona koji na referendumu izrazi želju za tim, kao i za dalju reorganizaciju lokalne samouprave u

samom regionu. Ova politika, najavljena u Beloj knjizi „Tvoj region, tvoj izbor: revitalizacija engleskih regiona“ iz 2002, naredne 2003. godine pretočena je u Zakon o regionalnim skupštinama. Prototip za regionalne skupštine bio je London kao grad-region uspostavljen kao tzv. Šira vlast Londona (Greater London Authority) 2000. godine.

Bez obzira na sam naziv, više je nego očigledno sa se ovde radi o područnim organima centralne vlasti. Ipak, na području na kome je vlada odlučila da održi referendum po pitanju ustanovljavanja izabrane regionalne skupštine, paralelno su vršena ispitivanja u svrhu uvođenja unitarnih (jednostepenih) jedinica lokalne samouprave. Ceo taj proces uključivao je i niz aktivnosti koje je trebalo da izvrše Državni sekretar, Komitet za granice i Izborna komisija. Vlada je potom odlučila da, s obzirom da je interes za održavanje referenduma za formiranje regionalnih skupština po članu 1. u regionima North East, North West, Yorkshire i Humber bio veliki, inicira njihovo održavanje na jesen 2004. godine. U ostalim regionima nije bilo planirano održavanje referenduma pre sledećih generalnih izbora.

Održan je samo jedan referendum u regionu North East, a rezultati glasanja su bili 78 procenata protiv uvođenja regionalnih skupština, prema 22 procenta za. To je šokantno delovalo na vladu, pa su planovi za održavanje ostalih referenduma u tišini napušteni, a politika regionalizacije Engleske može se smatrati zvanično „mrtvom“.⁵¹

⁵¹ C. Jeffery, Devolution and Local Government, The Journal of Federalism (Vol. 36 No. 1) 2006, str. 57–73.

2. Republika Italija

Ustav iz 1948. godine i posebni ustavni zakoni iz iste godine – o posebnom statusu područja Sicilije (Ustavni zakon br. 2/48), Sardinije (Ustavni zakon br. 3/48), Valle d'Aosta (Ustavni zakon br. 4/48) i Trentino Alto Adige (Ustavni zakon br. 5/48), kao i Zakon o posebnom statusu područja Friuli Venezia Giulia iz 1963. (Ustavni zakon br. 1/63.) – kojima je regulisan specijalni pravni režim određenih oblasti Italije, čine osnovni pravni okvir lokalne i regionalne autonomije u toj zemlji.

Ova oblast je regulisana i nizom propisa kojima su normirana pitanja regionalne, provincijske i lokalne podele zemlje, posebno pravni režim lokalnih vlasti, osnivanje i funkcionisanje regionalnih organa, izbor u predstavništva regionalnih, provincijskih i lokalnih vlasti, izbor gradonačelnika, predsednika provincijskog i opštinskog veća, ovlašćenja vlade za regulaciju finansiranja lokalnih vlasti, poveravanje poslova državne uprave podnacionalnim telima i prava državljana Evropske Unije na lokalnim izborima. Najznačajniji među njima su: Zakon br. 62 iz 1953. godine (osnivanje i rad regionalnih organa); Zakon br. 108 iz 1968. godine (izbor članova regionalnih veća); Zakon br. 43 iz 1995. godine (izbor predstavničkih organa u običnim regionima); Zakon br. 142 iz 1990. godine (pravni sistem lokalnih vlasti); Zakon br. 122 iz 1951. godine (izbor članova veća provincije); Zakon br. 570 iz 1960. godine (izbor članova opštinskih veća); Zakon br. 421 iz 1992. godine (ovlašćenja Vlade za uređivanje pitanja finansiranja lokalnih vlasti); Zakon br. 81 iz 1993. godine (neposredni izbor gradonačelnika, predsednika provincijskog veća i predsednika opštinskog veća); Zakon br. 16 iz 1992. godine i Zakon br. 30 iz 1994. godine (uslovi za izbor lokalnih predstavnika u regionima,

provincijama i opštinama); Uredba Predsednika republike br. 197 iz 1996. godine (prava državljana zemalja Evropske Unije na lokalnim izborima); Zakon br. 59 iz 1997. godine (ovlašćenja Vlade na poveravanje određenih poslova centralne državne uprave regionima, provincijama i opštinama) i Zakon br. 120 iz 1999. godine (odredbe koje se tiču izbora lokalnih organa i vršenja izbornih radnji).

Kao osnovna karakteristika italijanske teritorijalne organizacije može se navesti njena trostepenost. Osnovna jedinica lokalne samouprave jeste opština (municipio), samoupravna jedinica višeg stepena je provincija (provincia), dok najviši nivo decentralizacije čini region (regione).

Na površini malo većoj od 300.000 kvadratnih kilometara, koliko čini teritorija Italije živi oko 60 miliona stanovnika. Cela zemlja je podeljena na 20 regiona (od kojih 5 ima poseban status: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige i Friuli Venezia Giulia) sačinjenih od 95 provincija i 8.099 opština. Veličina regiona varira od 25.708 do 3.262 kvadratnih kilometara, tako da u proseku ona iznosi 15.063 km². Među regionima se po više kriterijuma, a prvenstveno po veličini, ističe Lombardija sa svojih 8.988.951 stanovnika, 11 provincija i 1.546 opština. Najmanji region je Valle d'Aosta sa 119.610 stanovnika, jednom provincijom i 74 opštine. U proseku regioni imaju 2.878.168 stanovnika, četiri do pet provincija u svom sastavu i 405 opština.

Veličina provincija, kojih ukupno ima 95 kreće se od 7.52 do 212 kvadratnih kilometara. Po broju stanovnika na prvom mestu je provincija Milano (Regione Lombardia) sa 3.614.108 stanovnika, a na poslednjem je Isernia (Regione Molise) sa 89.458 stanovnika. U proseku provincije zauzimaju 3.205 kvadratnih kilometara površine, nastanjuje ih 605.930 stanovnika, raspoređenih u 85 opština.

Površinski gledano najveća opština obuhvata 1.507, a najmanja 0,1 kvadratni kilometar. U proseku to je 37 kilometara kvadratnih po opštini. Sa druge strane broj stanovnika u opštinama kreće se u rasponu od 2.791.354 do 30, u proseku 7.104. Manje od 1.000 stanovnika ima 1.950 (oko 24%) opština, dok najviše opština ima do 10.000 stanovnika (5.075 ili oko 63%). Broj opština sa do 100.000 stanovnika je 1.036 (13%), dok 41 opština brojem svojih stanovnika prelazi tu cifru. Sve opštine sa preko 100.000 stanovnika su pod obavezom da svoju teritoriju izdele na distrikte – kao jedan vid mesne samouprave. Opštinama čiji se broj stanovnika kreće između 30.000 i 100.000 dato je pravo da urade to isto (nije im nametnuta obaveza). Provincije vrše decentralizovane poslove državne uprave, a na vrhu provincijskih organa uprave nalazi se prefekt imenovan od strane Veća ministara.

Nove regione je moguće osnivati (ili izvršiti spajanje postojećih) ustavnim zakonom, uz prethodno pribavljeno mišljenje lokalnih i regionalnih vlasti datog područja. Provincije i opštine mogu se izdvojiti iz područja jednog i pripojiti drugom regionu zakonom, takođe, uz prethodno pribavljeno mišljenje područnih jedinica u pitanju. Izmena područja provincije izvodi se, isto tako, zakonom, ali uz prethodno pribavljeno mišljenje regionalnih vlasti. Osnivanje novih opština i promena granica i naziva postojećih vrši se zakonom provincije uz prethodno pozitivno mišljenje organa lokalnih vlast područja za koje se traži promena.

Opštine u svom izvornom delokrugu vrše poslove od interesa za stanovništvo svoje teritorije, i to prvenstveno poslove socijalnih službi, prostornog planiranja, privrednog razvoja, vođenja matičnih knjiga, vršenja statističkih analiza, obrazovanja u nižim i srednjim školama, zaštite životne sredine i kulturne baštine, lokalnog prevoza, saobraćaja i stanovanja.

Provincije se prvenstveno staraju o koordinaciji i usklađivanju stavova opština prilikom izrade i sprovođenja regionalnih razvojnih programa, zaštiti zemljišta i prirodnog okruženja, zaštiti voda i energetske resursa i kulturne baštine, održavanju puteva i prevozu, zaštiti prirode, parkova i rezervata, lovnu i ribolovu, odlaganju otpada, odvođenju otpadnih voda i njihovoj obradi, javnom zdravlju, višem srednjem obrazovanju, zapošljavanju i prikupljanju i obradi statističkih podataka. Provincije takođe donose svoje prostorne planove, u okviru kojih određuju namenu zemljišta određenog područja, glavne saobraćajne pravce, lokacije glavnih infrastrukturnih objekata, principe upravljanja vodama i zemljištem, kao i zaštićene oblasti (prirodne parkove i rezervate).

Tzv. metropolitenski gradovi vrše sve poslove iz delokruga provincije, ali i klasične poslove opština koji na njihovom području imaju tzv. nadopštinski karakter – zahtevaju koordinaciju u cilju ekonomičnog i efikasnog obavljanja (prostorno planiranje, saobraćaj i prevoz, zaštita kulturnih dobara i životne sredine, razvoj, zaštita zemljišta i voda, odlaganje otpada, upravljanje vodama i energetskim resursima, zdravstvena zaštita, obrazovanje i zapošljavanje).

Regioni, u domenu svog izvornog delokruga donose opšte pravne akte – propise i obavljaju funkcije iz domena:

- organizacije regionalnih upravnih i drugih organa;
- gradske i opštinske policije;
- trgovine i sajmovi;
- zdravstvene i bolničke zaštite;
- zapošljavanja i obrazovanja;
- muzeja i biblioteka;
- prostornog planiranja;
- saobraćajnih pravaca i puteva;
- vodovodnih i javnih radova od regionalnog interesa;

- tzv. unutrašnje plovidbe i luka;
- upravljanja mineralnim i termalnim vodama;
- kamenoloma;
- lova i ribolova i
- poljoprivrede i šumarstva.

Regioni sa posebnim statusom poseduju još i izvorna zakonodavna ovlašćenja u određenim upravnim sektorima, koja se razlikuju od regiona do regiona, ali se pri tom moraju držati Ustava, osnovnih principa državnih zakona, pravila ekonomsko-socijalne reforme, kao i preuzetih međunarodnih obaveza, odnosno interesa građana cele države i samog regiona.

Pogledajmo sada kakva je unutrašnja organizacija decentralizovanih jedinica italijanske vlasti.

Predstavničko telo svake opštine naziva se opštinsko veće i ima mandat petogodišnjeg trajanja. U zavisnosti od broja stanovnika opštine, broj članova opštinskih veća se kreće između 12 (ukoliko je stanovnika manje od 3.000) i 60 (u opštinama sa više od 500.000 stanovnika). Ukoliko opštine nemaju više od 15.000 stanovnika, načelnik opštine je istovremeno i predsedavajući sednicama veća. U suprotnom, predsedavajući se bira iz redova stranke koja ima većničku većinu ili za svaku sednicu ponaosob, u zavisnosti od regula opštinskih statuta.

Svaka opština ima opštinsku vladu (Giunta municipale), sačinjenu od načelnika i neparnog broja članova (assessori) određenog statutom naspram veličine opštine: ukoliko je broj stanovnika ispod 100.000 broj članova vlade se kreće između dva i šest, a u većim opštinama i provincijalnim sedištim ovaj broj je veći – do jedne četvrtine članova opštinskog veća. Načelnik predlaže članove opštinske vlade – po pravilu iz reda članova opštinskog veća, koji se mogu birati najviše dva puta na tu funkciju u petogodišnjem mandatu.

Na čelu opštine se nalazi (grado)načelnik (sindaco), izabran neposredno (najviše dva uzastopna puta) za period od pet godina, prilikom biranja većnika. On predstavlja opštinu, saziva i predsedava sednicama opštinskog veća i vlade, organizuje i nadzire rad opštinskih upravnih nadležstava, stara se o izvršenju odluka opštinskog veća i vrši (i odgovara za vršenje) poslove koji su mu povereni zakonom, statutom opštine i drugim propisima.

Kada je provincija u pitanju, predstavničko telo se naziva provincijsko veće i čini ga od 24 do 45 članova sa petogodišnjim mandatom. Na čelu provincijskog veća je njegov predsednik. Vlast vlade vrši organ koji nosi naziv provincijska vlada (Giunta provinciale) i sačinjen je od predsednika provincijskog veća i neparnog broja (ne većeg od jedne četvrtine broja članova provincijskog predstavničkog tela) od veća izabranih članova (assessori). Mandat članova vlade je petogodišnji, uz mogućnost još jednog uzastopnog produženja. Predsednik provincijskog veća je čelnik provincije u političkom smislu – legitimitet za to stiče neposrednim izborom od strane građana.

Regionska predstavništva su regionalna veća, čiji su članovi izabrani neposredno od strane građana na pet godina, a broj im se kreće od 30 do 80 i korespondira broju stanovnika svakog od regiona.

Regionalna vlada, kao tzv. izvršna vlast ima svog predsednika i članove izabrane od regionalnog veća. Predsednik regionalne vlade istovremeno je i na čelu regiona - predstavlja ga, potpisuje regionalne zakone i druge propise, obavlja upravne poslove u ime države i centralne vlade i predsedava sednicama regionalnog veća.

Nadzor centralnih državnih organa nad radom i opštim i pojedinačnim aktima samoupravnih organa opština, provincija i regiona vrše različiti organi.

Nadzor nad aktima provincije i opštine sprovodi nadzorni odbor regiona, koji može imati pododbore za različite upravne oblasti. Jedan takav odbor najčešće je sastavljen od eksperata (sudija, službenika u javnim službama i pravnika) koje imenuje regionalno veće. Nadzor ne može obuhvatati ocenu celishodnosti već samo kontrolu zakonitosti. Ukoliko nadzirani akt u odgovarajućem postupku ne bude ukinut od strane nadzornog odbora u roku od 20 dana, on će stupiti na snagu.

Predsednik Republike rešenjem može raspustiti provincijsko i opštinsko veće ukoliko:

- donose akte suprotne ustavu, odnosno kada dođe do težih ili učestalih povreda principa zakonitosti;
- u slučaju postojanja naročito važnih i opravdanih razloga državne politike;
- ukoliko veća ostanu bez više od polovine svojih članova;
- ukoliko ne donesu budžet u odgovarajućem roku;
- ukoliko (grado)načelnik i predsednik provincijskog veća podnese ostavku ili bude razrešen, ukoliko mu je izglasano nepoverenje ili trajno ne može da obavlja svoju funkciju.

Ministar unutrašnjih poslova i prefekt mogu, u naročitim slučajevima kršenja ustava i zakona, razrešiti i (grado)načelnika, predsednika provincijskog veća i svakog člana opštinske i provincijske vlade i veća.

Regionalni poverenik države vrši nadzor nad zakonima koje donose regionalna veća – oni stupaju na snagu nakon što „poluč“ potpis poverenika. Ukoliko poverenik ili centralna vlada utvrde da regionalni zakon nije u skladu sa državnim interesima, oni mogu zatražiti njegovu izmenu od regionalnog veća u tridesetodnevnom roku. Ukoliko se potom regionalni zakon ponovo usvoji u identičnom tekstu, centralna vlada će u petnaestodnevnom roku pokrenuti postupak njegovog ukidanja

pred Ustavnim sudom ili Parlamentom (ukoliko je reč o povredi interesa države ili drugih regiona).

Nadzor nad upravnim aktima donetim od strane regionalnih upravnih organa vrši posebno državno telo – regionalni nadzorni odbor. Na njegovom čelu je državni regionalni poverenik, a ostale članove obično čine ugledne sudije, eksperti i službenici javnih službi. Ukoliko ne budu ukinuti u tridesetodnevnom roku akti će stupiti na snagu. Nadzor se u principu odnosi na zakonitost akata, ali u određenim slučajevima nadzorni odbor je ovlašćen da ocenjuje i njihovu celishodnost.

Predsednik Republike rešenjem, a po obavljenoj konsultaciji sa parlamentarnim odborom za regionalne poslove, može raspustiti regionalno veće u sledećim slučajevima:

- kada donosi akte suprotne Ustavu ili čini teže povrede zakona;
- ukoliko ne postupi po preporuci centralne vlasti o smeni regionalne vlade ili njenog predsednika zbog počinjenih povreda zakona;
- iz razloga nacionalne sigurnosti i
- ukoliko veće nije u stanju da funkcioniše.

Predsednik Veća ministara može razrešiti dužnosti člana regionalnog veća, predsednika i člana regionalne vlade ukoliko budu proglašeni krivim za teže krivično delo.

Protiv konačnih akata, lokalnih, provincijalnih i regionalnih organa uprave građani mogu aktivirati redovan postupak pred regionalnim upravnim sudom ili vanredni postupak pred Predsednikom republike, kojom prilikom o osnovanosti vođenja takvog postupka Državno veće daje svoje mišljenje.

3. Kraljevina Španija

Španski Ustav od 28. oktobra 1978. godine teritorijalnoj organizaciji države posvećuje VIII glavu, tj. odredbe čl. 137-158. Glava VIII podeljena je na tri odeljka: prvi deo (čl. 137-139) je posvećen opštim principima; drugi deo koji sadrži takođe tri člana (čl. 140-142) odnosi se na lokalnu upravu i postavlja principe koji se odnose na opštine i provincije, dok treći odeljak koji sadrži 16 članova (čl. 143-158) nosi naslov „Autonomne zajednice“. Ovaj odeljak sadrži bitne odredbe koje predstavljaju okvir u koji se integrišu posebni statuti ovih zajednica. Autonomna zajednica predstavlja posebnu formu političke upravne organizacije za određene teritorijalne kolektivite. Prema odredbama čl. 143. Ustava, kao autonomne zajednice, mogu se konstituisati tri vrste kolektiviteta, i to:

- a) pogranične pokrajine (provincije) koje imaju istorijske, kulturne i ekonomske zajedničke karakteristike;
- b) ostrvske teritorije;
- c) pokrajine (provincije) koje imaju istorijski regionalni entitet, tj. koje predstavljaju istorijsku regionalnu jedinicu.

Pritom, član 144. Ustava predviđa da, izuzetno, zbog nacionalnih motiva i interesa, Generalni Kortés (Kongres i Senat) može dozvoliti konstituisanje autonomne zajednice kada njeno područje ne prelazi obim jedne pokrajine i kada ona ne ispunjava uslove iz odredaba člana 143. Ustava.

Pošto je proklamovao nerazrešivo jedinstvo španske nacije i Španiju kao zajedničku i nedeljivu otadžbinu svih Španaca (čl. 2 Ustava), Ustav priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnostima i regionima koji sačinjavaju ovu državu. Pravo inicijative za priznavanje autonomije pripada zainteresovanim opštim savetima, tj. savetodavnom organu

pokrajine (provincije) i dvotrećinskoj većini opština čije stanovništvo predstavlja najmanje većinu biračkog tela svake pokrajine ili svakog ostrva. Ako ovakva inicijativa na uspe, ona može biti ponovljena u roku od pet godina.

Autonomija je podložna ograničenjima i svojstvena joj je raspodela nadležnosti između države i autonomnih zajednica, o čemu su pravila predviđena odredbama članova 148. i 149. Ustava. Opšta ograničenja autonomije proističu iz principa prema kome autonomne zajednice ulaze u okvir španske države. Na taj način različiti statuti autonomnih zajednica ne mogu implicirati, ni u kom slučaju, neke ekonomske ili društvene privilegije. Slobodno kretanje lica i dobara predstavlja osnovni princip koji nikakva vlast ne može ograničavati. Svi Španci uživaju ista prava i imaju iste dužnosti u bilo kom delu državne teritorije. Autonomija priznata pojedinim kolektivitetima ne sadrži pravo autonomnih zajednica da se udruže među sobom. Ipak, neki ugovori između pojedinih autonomnih zajednica mogu biti zaključeni, a u cilju zajedničkog upravljanja nekim službama, pri čemu takvi ugovori moraju biti objavljeni u Kortesu.

Autonomija jedne autonomne zajednice je određena njenim statutom. Nacrt statuta se podnosi Kortesu (Parlamentu) radi usvojanja i donošenja po postupku donošenja zakona. Na taj način statut autonomne zajednice postaje zakon španske države. Statut autonomne zajednice određuje ime zajednice, vodeći posebno računa o istorijskom identitetu, ograničenju teritorije, nazivima, organizaciji i sedištu autonomnih institucija autonomne zajednice.

Raspodela nadležnosti između države i svake autonomne zajednice se ostvaruje vrlo precizno u okviru utvrđenih principa sadržanih u Ustavu Španije. Raspodela nadležnosti vrši se na taj način što se u čl. 148. Ustava nabrajaju nadležnosti autonomnih zajednica, a u čl. 149. – nadležnosti države. Poslednja alineja čl.

149. Ustava normativno rešava problem „konkurentnih nadležnosti“. Najpre se, s jedne strane, naglašava da poslovi koji nisu isključivo dodeljeni državi Ustavom mogu da budu vršeni od strane autonomnih zajednica prema njihovim statutima. Sa druge strane, u navedenoj odredbi Ustava navodi se da nadležnost u materijama koje nisu označene u statutima autonomnih zajednica kao njihovi poslovi, pripada državi. Prema tome, u slučaju konkurentne nadležnosti između države i autonomne zajednice, državna norma prevagnuće u svim domenima koji nisu isključivo rezervisani za autonomne zajednice. Prema tome, konstatuje se superiornost državnog prava u svim domenima koji nisu izričito rezervisani za autonomne zajednice prema odredbama njihovih statuta, a u okviru nadležnosti nabrojanih članom 148. Ustava.

Organizacija autonomnih zajednica zasniva se na zakonodavnoj Skupštini, izabranoj putem opšteg prava glasa, a prema sistemu proporcionalne reprezentacije, kombinovanom sa reprezentacijom različitih teritorijalnih zona.

Izvršne i administrativne funkcije su poverene Upravnom savetu. Na čelu ovog Saveta se nalazi predsednik, izabran od strane Skupštine između članova Saveta i imenovan od strane Kralja.

Predsednik i članovi Saveta su politički odgovorni pred skupštinom autonomne zajednice.

Finansijski režim autonomnih zajednica regulisan je odredbama čl. 156, 157. i 158. Ustava.

Autonomne zajednice mogu postupati kao delegati ili saradnici države u pogledu ubiranja, upravljanja i likvidacije izvora sredstava ovih zajednica. Ustavom se isto tako predviđa mogućnost da i budžet može biti izvor sredstava autonomnih zajednica.

Autonomne zajednice uživaju finansijsku autonomiju, radi uspešnog vršenja poslova iz svoje nadležnosti. Ustav u čl. 157.

precizira izvore finansijskih sredstava autonomne zajednice. Neki izvori sredstava su ustupljeni od države ili proizlaze iz državnih izvora sredstava na taj način što autonomne zajednice imaju pravo da zavedu dopunska namete u vidu poreza. Mogu postojati porezi i takse koji pripadaju isključivo autonomnim zajednicama i koje su ustanovljene od strane tih zajednica. Autonomne zajednice mogu imati prihode od svoje imovine, a mogu koristiti i kredite.

Autonomija autonomnih zajednica je vrlo značajna, pošto se radi ne samo o administrativnoj, već, isto tako, i o zakonodavnoj autonomiji, u okviru principa o raspodeli nadležnosti.

Da bi se mogao oceniti stepen autonomije, potrebno je najpre sagledati stepen i mehanizme kontrole nad autonomnim zajednicama. Sistem kontrole ustanovljen Ustavom ukazuje na to, da je stepen autonomije prilično visok.

U materiji lokalnog zakonodavstva najpre postoji samo kontrola ustavnosti koju vrši Ustavni sud kada se radi o normativnim aktima koji imaju snagu zakona, a koji su usvojeni u okviru ustavne raspodele nadležnosti.

Kada se radi o zakonodavnim funkcijama delegiranim od strane Kortesa, u domenima koji prevazilaze raspodelu nadležnosti izvršenu Ustavom, kontrolu vrši Vlada, a posle pribavljenog mišljenja Državnog saveta.

Kada je reč o aktivnosti upravnog karaktera, a u pogledu onoga što se odnosi na autonomnu upravu i pravila uredbodavnog karaktera, kontrola se vrši od strane upravnog sudstva.

U ekonomskoj i finansijskoj materiji kontrolu vrši Računski sud Španske države.

Može se konstatovati visok stepen autonomije kada se kontrola vrši od strane sudskih organa, sa izuzetkom fakultativne delegacije nadležnosti od strane Kortesa, kada se pojavljuje

kontrola Vlade, ali posle pribavljenog odgovarajućeg mišljenja od Državnog saveta.

Zahtevi regionalista i autonomista koji su nekada kvalifikovani i kao separatistički zahtevi, predstavljaju konstantu u političkoj istoriji Španije. Ti zahtevi su se tradicionalno manifestovali u izvesnim perifernim regionima, kao što su to Katalonija, zemlja Baska i region Gali (na severozapadu Španije uz obalu Atlantika), koji su predstavljali zajednice vezane za svoje jezike, kulturu i etnicitet, insistirajući na razlikama u odnosi na Centar poluostrva. Ovde se može uvrstiti i provincija Leone i Stara Kastalija.

Na osnovu izloženog može se zaključiti, da je s obzirom na obim, mehanizam i druge faktore, autonomija koja je priznata Ustavom Španije u korist autonomnih zajednica, vrlo značajna.

V. Decentralizacija u kontekstu Evropske Unije⁵²

1. Republika Francuska

Za razliku od drugih zemalja, Francuska se tradicionalno posmatra kao snažno centralizovana zemlja. Poreklo tome treba tražiti u srednjovekovnim vremenima i stalnim sukobima apsolutističkih monarha sa lokalnim vlastelinima. Iako je ideja komune tekovina Francuske Revolucije, decentralističke težnje prevladala je jakobinska koncepcija centralizovane države, naknadno još samo ojačana od strane Napoleona.

Tek u drugoj polovini prošlog (20.) veka, tokom 1970-tih godina, sa dolaskom Fransa Mitterana i levice na čelo države, decentralizacija postaje deo državne politike. Istinska decentralizacija započeta je 1982. godine i još uvek traje. U najvažnije zakone koji regulišu ovaj proces spadaju: Zakon o novim odnosima između države i lokalnih zajednica (od 2. marta 1982. godine) i Zakon o prenosu nadležnosti (od 7. januara 1983. godine).

U francuskoj pravnoj praksi u čestoj upotrebi se nalazi termin lokalna zajednica, kojim se označavaju sve ustanove decentralizacije javne vlasti kreirane zakonom (obuhvata i jedinice sa posebnim statusom kao što su Pariz, Korzika, udruženja opština i urbane zajednice). Jedinica lokalne samouprave u Francuskoj označava se pojmom teritorijalne zajednice.

⁵² Do podataka za ovu celinu priručnika došli smo, između ostalog, i zahvaljujući izveštajima odgovarajućih organa (Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)) Saveta Evrope.

U lokalne zajednice svrstavaju se opštine, departmani i regioni.

Opština, kao osnovna jedinica lokalne samouprave, reorganizovana je Zakonom o decentralizaciji iz 1982. godine, kada su formirani novi organi (u ukupno 36.772 opština). Osvrnimo se ukratko na svaki od tih organa.

Predstavničko telo svake opštine čini opštinski savet, izabran u dva kruga, neposredno od strane građana na šest godina. Broj odbornika nije jednoznačno određen već se određuje shodno broju stanovnika opštine.

Lokalnu vladu čini predsednik opštine, koji, uz pomoć svojih zamenika, organizuje rad opštinskih službi.

U nadležnosti opštine svrstavaju se:

- formiranje i održavanje biračkih spiskova;
- poslovi bezbednosti;
- socijalni rad;
- održavanje puteva;
- osnovno obrazovanje (oprema i održavanje osnovnih škola);
- prostorno planiranje;
- urbanistički poslovi;
- kulturne delatnosti (biblioteke, škole, muzeji);
- poslovi ekonomskog razvoja (pomoći, garancije, zajmovi, oslobađanje od poreza, izgradnja industrijskih zona i sl).

Podela Francuske na departmane potiče iz doba Revolucije. Privremeno je zamenjena prefekturama, na čelu sa perfektima, kao područnim vladarima centralne vlasti (u doba Napoleona), da bi 1871. godine pomenuta podela bila „vraćena u državno-pravni život“. Danas je departman samostalna teritorijalna jedinica (ukupno ih ima 100), pod kontrolom prefektуре. Organi departmana su generalni savet, njegov predsednik i stalna komisija. Polovina članova generalnog saveta

bira se na neposrednim izborima (izborne jedinice su 4034 kantona) svake tri godine. Generalni savet, kojim predsedava predsednik saveta, ima poziciju predstavničkog tela na čijim sednicama se donose sve odluke važne za funkcionisanje departmana, a koje je predsednik saveta kao organ departmanske vlade u obavezi da sprovodi. Kada generalni savet ne zaseda njegovu funkciju vrši stalna komisija.

Poslovi u delokrugu departmana tiču se:

- prostornog planiranja;
- puteva i saobraćaja;
- socijalnog rada (pomoći, naknada za nezaposlene, zdravstvene zaštite, invalidskog i dečijeg dodatka);
- obrazovanja i kulture (srednjeg obrazovanja, biblioteka i arhiva);
- ekonomskih delatnosti (subvencionisanja preduzeća, zajmova itd.).

Regioni u današnjem obliku nastali su 1982. godine da bi se zadovoljila potreba uspešnog obavljanja prostornog planiranja. Danas u Francuskoj postoji 26 regiona.

U organe regiona spadaju regionalni savet i njegov predsednik, stalna komisija i socijalno-ekonomski savet.

Na svakih šest godina građani neposrednim glasanjem biraju svoje predstavnike u regionalnom savetu (izborna jedinica je departman), čiji broj je dva puta veći od broja predstavnika tog regiona u Parlamentu. U osnovne zadatke regionalnog saveta ubrajaju se usvajanje budžeta i praćenje primene nacionalnog plana. Predsednik tog saveta, sa šestogodišnjim mandatom, saziva sednice regionalnog saveta, predlaže dnevni red i rukovodi regionalnom upravom. On je glavni političko-izvršni organ, koji, u zavisnosti od veličine regiona, postavlja i odgovarajući (od 5 do 15) broj potpredsednika. Stalna komisija, predstavlja pomoćni organ koji obavlja poslove regionalnog saveta kada ovaj ne

zaseda. Od svih organa regiona, socijalno-ekonomski savet je jedini postojao i pre formiranja regiona sa savetodavnim položajem, a sastavljen je od predstavnika organizacija ekonomskog, socijalnog, profesionalnog, porodičnog, obrazovnog, naučnog, kulturnog i sportskog karaktera regiona, imenovanih na način i pod uslovima utvrđenim Dekretom od 5. decembra, 1973. godine. Danas je njegova uloga sprovođenje nacionalnog plana na regionalnom nivou.

Osnovne nadležnosti regiona su:

- planiranje;
- saobraćaj;
- visoko (u začetku), srednje i stručno obrazovanje;
- ekonomske delatnosti (pomoć u osnivanju preduzeća, izdavanje garancija malim i srednjim preduzećima i sl).

Određena područja u Francuskoj imaju poseban (specijalan) položaj, što nije u skladu sa principom racionalne organizacije države, ali je posledica određenih istorijskih i kulturnih činjenica – dekolonizacije (kada su u pitanju ostrva u Pacifiku), kulturnih razlika (Korzika) i metropolskih karakteristika velikog grada (Pariz).

Od 1975. godine, Pariz ima svojstvo nezavisne teritorijalne jedinice. Sačinjava ga 20 arondismana, pri čemu je svakih arondisman zasebna opština. Gradonačelnika biraju građani neposrednim i tajnim glasanjem i on se, istovremeno, nalazi u pravnom položaju predsednika opštine i predsednika departmana.

Kao deo Francuske još od doba Revolucije, Korzika čini posebnu celinu koja ima sopstveno predstavničko telo – skupštinu. U nadležnosti korzikanske skupštine su: usvajanje budžeta i plana razvoja, ekonomski razvoj, zaštita životne sredine i školstvo.

Poseban status imaju i izvesne prekomorske teritorijalne jedinice koje se mogu podeliti u dve grupe: departmani i teritorije. Departmani su područja koja su u sastavu Francuske još od vremena Treće Republike (1871-1940), a to su: Gvadalupa, Martinik, Gvajana, Reunion, ostrva St Pierre-et-Miquelon i Mayotte. U statusu departmana nalaze se od 1946. godine. U teritorije se ubrajaju: Francuska Polinezija, pacifička ostrva Valis i Futuna (Wallis i Futuna), Južni Antarkt i Nova Kaledonija. Njima je i Ustavom priznat poseban položaj i imaju svoje predstavničke organe – teritorijalne skupštine.

Saradnja lokalnih zajednica ima više oblića. Kao međuopštinska saradnja ona može imati formu političke saradnje, sindikata, distrikata i zajednice opština (u vidu zajednica gradova, urbanih zajednica, zajednica novih gradova i sindikata novih gradova). U ostale oblike saradnje ubrajaju se konvencije, mešovita preduzeća, asocijacije, javne teritorijalne institucije i grupacije od javnog interesa.

Pomoću **političke saradnje**, opštine iste političke orijentacije ispomažu jedna drugu. **Sindikati** je termin kojim se označava grupa opština, osnovana radi rešavanja zajedničkih infrastrukturnih problema (vodovod, električna mreža i otpad). Sindikat sam određuje svoje nadležnosti, a sredstva za njegov rad obezbeđuju opštine participacijom. **Distrikti** postoje od 1959. godine. Mogu se osnovati na predlog više opština. Isprva je trebalo da se zovu „savezi gradova“ međutim kasnije su se osnivali i za seoska područja. Od organa distrikt poseduje predsednika i savet, a najčešće u domen delokruga ovog entiteta ulaze pitanja socijalnog karaktera (socijalno stanovanje, na primer), odnosno komunalna pitanja (na primer vatrogasne službe). Kada se govori o **zajednici opština**, moramo napomenuti da je to relativno nov vid međuopštinske saradnje, kod kojeg, za razliku od distrikta, postoji veći stepen integracije opština koje je

formiraju. Njihov cilj je, prema zakonu, ostvarivanje međuopštinske solidarnosti. Zajednica gradova, kao prva podvrsta zajednice opština, prilagođena je zahtevima gradova (do sada je formirano svega 5 tih zajednica). Urbane zajednice su se javile pre zajednica gradova i zato ih ima i više. Pošto se tokom 60-tih godina prošlog veka počelo sa izgradnjom novih gradova, tzv. Villes Nouvelles (radi uravnoteženog razvoja centra i periferije metropola) – oni su stekli nov položaj. Do sada je izgrađeno pet takvih novih gradova – jedan u okolini Pariza i četiri u unutrašnjosti. Oni mogu formirati i svoje sindikate.

U ostale oblike saradnje opština (među sobom, ali i sa drugim javno/privatnim činiocima) ubrajaju se: konvencije, mešovita preduzeća, asocijacije, javne teritorijalne institucije i grupacije od javnog interesa.

Konvencijama se naziva posebna vrsta ugovora - na primer, ugovor o korišćenju zajedničkih usluga ili zajedničkom finansiranju projekata od opšteg značaja. **Mešovita preduzeća** nastaju onda kada opštine, kupovinom akcija steknu do 65% njihovih akcija, što je naročito postala praksa prilikom izgradnje opštinskih stanova. **Asocijacije** su nešto širi koncept udruživanja, potekao iz privatnog prava, čija su pravila utvrđena odgovarajućim Zakonom iz 1901. godine. **Javne teritorijalne institucije** obuhvataju, slično sindikatima, saradnju samo sa javnim ustanovama. Ovaj vid saradnje uglavnom primenjuju opštine, departmani i regioni bez zajedničkih granica, ali sa zajedničkim interesima. **tzv. grupacije od javnog interesa** ustanovljene su po modelu interesnih grupa privatnih preduzeća i formiraju se u oblastima tehnološkog i naučno-istraživačkog tipa.

Troškovi rada lokalnih zajednica u bruto nacionalnom dohotku čine 1/10. U prihodima lokalnih zajednica državne dotacije čine 30%, prihodi od poreza 40% , a zajmovi i sopstveni prihodi 30%.

Prihodi od poreza mogu biti direktni (nastaju na osnovu lokalnih poreza - takse na stan, zemljište, građevinsko zemljište, profesionalne takse itd.) i indirektni (ima ih više i raznovrsniji su – porez na urbanističke operacije, taksa na prenaseljenost, porez na igre na sreću, boravišne takse i sl.). U državne dotacije ubrajaju se opšta dotacija za rad institucija (proporcionalna je broju stanovnika), dotacija za prostorno planiranje, kompenzacija poreza na dodatu vrednost i dotacija za opremu.

Lokalne zajednice su ovlašćenje da uzimaju transparentne zajmove u investicione svrhe. U sopstvene prihode ubrajaju se sredstva pribavljena od iznajmljivanja nekretnina, poljoprivrede, drvnog materijala, naplate javnog prevoza, rada školskih kantina, pogrebnih usluga, grejanja, kablovske mreže itd. Lokalna zajednica može da poveri upravljanje javnim prihodima odgovarajućim stručnjacima.

Kada je kontrola rada lokalnih zajednica u pitanju, njeno vršenje mora biti usklađeno sa principom poštovanja autonomije lokalne uprave. Ova kontrola ima dva vida - kontrolu zakonitosti i finansijsku kontrolu. Kontrolu zakonitosti podležu opšti akti skupština i nju vrše državni predstavnici, kojima su lokalne zajednice dužne da dostave ta dokumenta, ili putem upravnih sudova, ukoliko dođe do spora.

Kontrola budžeta i finansija poverena je računovodstvenim organima i regionalnim privrednim komorama.

2. Savezna Republika Nemačka

Osnovni zakon Savezne Republike Nemačke (član 28. stav 1. i 2.) garantuje instituciju lokalne samouprave tako što kaže da gradovi i opštine, u zakonskim okvirima, i na sopstvenu

odgovornost, treba i mogu da regulišu poslove lokalne zajednice. Kada su glavni zakonski tekstovi u vezi sa lokalno/regionalnim stepenima decentralizacije u pitanju, svaka savezna zemlja (Länder) sama stvara osnovu za lokalnu samoupravu, u skladu sa saveznim ustavnim odredbama, u obliku opštinskih i seoskih okružnih zakonika (codes). Osim tih zakonika opšteg karaktera, postoji niz specijalnih zakona, kao što su zakoni o lokalnim izborima, lokalnim službama, taksama itd.

SR Nemačka je teritorijalno decentralizovana na okruge, slobodne gradove van okruga (ukoliko imaju više od 100.000 stanovnika, izuzetno i manje) i opštine. U sastavu okruga nalaze se tzv. veliki gradovi u sastavu okruga (sa najmanje 30.000 stanovnika, i širom nadležnošću od običnih gradova), gradovi u okviru okruga (najmanje 10.000 stanovnika), samostalne opštine (ne manje od 3.000 stanovnika) i opštine povezane u upravne jedinice.⁵³

Okruzi su istovremeno i najniži nivo upravne vlasti savezne zemlje i njeni područni organi. Oni vrše komunalni nadzor nad opštinama u svom sastavu, putem pravnog nadzora, zatim, određenog stručnog nadzora i posebnog nadzora. Stručni nadzor obavljaju i posebni organi savezne zemlje ukoliko za njegovo vršenje nisu zaduženi organi okruga (na primer u oblasti zaštite spomenika kulture). Vlada savezne zemlje vrši pravni nadzor (uz, eventualni, stručni i posebni nadzor) nad okruzima i gradovima van okruga.

Decentralizovane vlasti sprovode najveći broj opštih pravnih akata, bez obzira na hijerarhijski položaj donosioca (savezni i pokrajinski zakoni, drugi propisi i propisi lokalnih vlasti).

⁵³ Gerd Šmid-Ajhšted: „Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše lokalna samouprava u Nemačkoj“, Upporedna iskustva lokalne samouprave, str. 23.

U delokrug decentralizovanih nemačkih teritorijalnih jedinica ulaze preneti poslovi (poslovi po nalogu) i dobrovoljni samoupravni poslovi. Kada su poslovi prve vrste u pitanju, opštine su u ulozi izvršnih organa pokrajine ili savezne države po čijem nalogu i uputstvima rade. Dakle, njihova samostalnost je samo formalne prirode jer viši organi poseduju ovlašćenje na intervenisanje i opredeljivanje sadržine akata i radnji decentralizovanih jedinica. Suprotno poslovima po nalogu, prilikom organizovanja primene i vršenja dobrovoljnih samoupravnih poslova, lokalni organi su potpuno samostalni i ne podležu nikakvim uputstvima državnih vlasti – slobodno odlučuju da li i kako žele da izvrše određeni posao. Krug tih poslova iz izvornog delokruga, nažalost, sve se više smanjuje. To su, npr. poslovi u oblasti kulture i rekreacije, bibliotekarstva, sporta itd. Svi ostali poslovi su pod manjim ili većim uticajem države, i mogu se podeliti na tzv. obavezne poslove bez uputstva i obavezne poslove prema uputstvu. Vršenje tih poslova je pod odgovarajućim nadzorom, pre svega organa pokrajine. Pri tome, pravni nadzor je koncentrisan na kontrolu zakonitosti, ne i svrsishodnosti.

Službenik koji rukovodi poslovima gradske uprave nosi naziv viši gradonačelnik ili, u manjim opštinama, samo gradonačelnik. Njegov izbor vrše građani neposredno (od 1996. godine) i to u svim pokrajinama. Ranije su to činili odbornici gradskih i opštinskih skupština. Položaj gradonačelnika, prema ovlašćenjima kojima raspolaže, razlikuje se od pokrajine do pokrajine.

Svi poslovi decentralizovanih jedinica mogu se razvrstati u osam osnovnih grupa: opšta uprava; finansijska uprava; pravna uprava i uprava reda i bezbednosti; školska i kulturna uprava; socijalna, omladinska i zdravstvena uprava; građevinska uprava; uprava javnih ustanova i uprava za privredu i saobraćaj.

Izvori finansiranja decentralizovanih teritorijalnih jedinica u Nemačkoj su porezi, pokrajinska sredstva, takse i doprinosi, pri čemu porezi iznose oko 30% opštinskog budžeta, odnosno opštinskih prihoda. Pokrajinska sredstva čine oko 25% ukupnih prihoda opštine, 23% čine takse i doprinosi, a 22% ostali prihodi budžeta.

Kada je pravni režim decentralizovanih jedinica u Saveznoj Republici Nemačkoj u pitanju, možemo uočiti sledeće osnovne karakteristike: pravo na lokalnu samoupravu je garantovano ustavom; delatnost i organizacija teritorijalnih jedinica u svim oblastima su pravno uokvireni, a u normativnom pogledu lokalne samouprave su ovlašćene na donošenja statuta i akata za njegovo izvršavanje i da diskreciono odlučuju u konkretnim upravnim slučajevima i predmetima; opštine izvršavaju 70-80% svih propisa: njima je zagarantovana nadležnost u regulisanju poslova lokalnih zajednica na principu sopstvene odgovornosti, a savezni i pokrajinski organi mogu samo iz opravdanih razloga i u opštem interesu da intervenišu u tradicionalne nadležnosti lokalne samouprave. Decentralizovane jedinice su u znatnoj meri finansijski zavisne jer je udeo državnih dotacija u opštinskim prihodima značajan.

3. Kraljevina Švedska

Decentralizacija u Švedskoj ima dugu tradiciju i posebno mesto, što je odavno pokazao M. Jovičić. Ustav Kraljevine Švedske iz 1974. godine određuje osnovna načela švedske lokalne samouprave: lokalna predstavništva donose odluke o pitanjima od lokalnog značaja; postojanje prava lokalnih jedinica na izvorne prihode; samo parlament (Riksdag) može regulisati

pitanja povezana sa osnivanjem, organizacijom i izvornim delokrugom decentralizovanih jedinica.

Detaljnija regulativa ove oblasti sadržana je u dvama zakonima: Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o područjima jedinica lokalne samouprave. Osnovna karakteristika švedske lokalne samouprave jeste njena dvostепенost - postoje opštine (komune, kommun) i okruzi (län).

Teritorija švedske Kraljevine, koja zauzima oblast od 410.934 km², koju nastanjuje oko 8.882.792 stanovnika, podeljena je na 21 područnu upravnu jedinicu – one su istovremeno teritorijalne jedinice državne uprave (okruzi) i regionalne samoupravne jedinice (okružna veća).

Osnovnih decentralizovanih jedinica ima 289.

Po površini najveće je okružno veće Norrbotten čija teritorija obuhvata površinu od 98.910 km², a najmanje je okružno veće Blekinge sa površinom od samo 2.941 km². Po brojnosti naseljenog stanovništva prednjači, naravno, Stockholm, okružno veće koje ima 1.823.210 stanovnika, a na začelju je Jämtland sa 129.566 stanovnika. Preko milion naseljenih stanovnika ima i Västra Götaland, okružno veće nastalo 1999. godine spajanjem okruga Bohuslän i Västergötland sa gradom Göteborg-om. Prosečno, okrug zauzima 19.568 km² površine švedske Kraljevine i ima 422.990 stanovnika.

Kada su opštine u pitanju, po površini je prva Kiruna, koja obuhvata 19.447 km² teritorije, a poslednja Sundbyberg sa površinom od svega 9 km². Opština Stockholm je iznad svih drugih po broju stanovnika (750.348) dok ih najmanje ima Bjurholm (2.695). U proseku to je 1.421 km² po opštini i 30.736 stanovnika.

Kada je delokrug decentralizovanih jedinica u pitanju, on je, Zakonom o lokalnoj samoupravi, određen opštom klauzulom - uključuje sve poslove od interesa za lokalno stanovništvo, koji

nisu zakonom stavljeni u nadležnost nekog državnog organa ili organizacije. U krug tih poslova prvenstveno ulaze:

- socijalna zaštita i usluge (staranje o deci, starijim osobama, osobama sa specijalnim potrebama i drugi socijalni programi za porodicu i pojedinca);
- obrazovanje (osnovne škole, većina srednjih škola, škole za odrasle i programi učenja švedskog jezika za strance);
- prostorno planiranje i uređenje, stanovanje i izgradnja;
- zdravstvena i zaštita prirodne sredine;
- kulturne, sportske i rekreativne aktivnosti i
- zaštita od elementarnih nepogoda, službe vatrogasne pomoći i službe spašavanja, kao i civilna zaštita.

U nadležnost okružnih veća ulaze poslovi u vezi sa:

- zdravstvenom zaštitom stanovništva (preventivnom – zdravstveni centri i tzv. kurativnom – bolnice);
- pomaganjem kulturnih aktivnosti;
- regionalnim privrednim razvitkom i
- javnim transportom.

Predstavničko telo svake opštine je skupština (kommunfullmäktige), čije članove biraju građani neposredno. Skupština sama određuje broj članova predstavništva, shodno veličini opštine, ali tako da ovaj broj mora biti neparan. U onim opštinama koje nemaju više od 12.000 birača skupštine ne mogu imati manje od 31 člana, u opštinama sa ne više od 24.000 birača skupštine imaju najmanje 41 člana, u opštinama sa ne više od 36.000 birača skupštine imaju najmanje 51 člana, a u onim opštinama sa više od 36.000 birača, predstavničko telo mora brojati najmanje 61 člana. Skupština opštine Stokholm broji najmanje 101 člana. Već doneta odluka o broju članova skupštine može se promeniti tek na sledećim redovnim lokalnim izborima ukoliko bude doneta do kraja marta izborne godine. Članovi skupštine se biraju za period od četiri godine. Skupština ima

izabranog predsednika koji predsedava sednicama i rukovodi njihovim radom. Svaki član skupštine ima svog zamenika, koji će vršiti funkciju člana ukoliko je ovaj sprečen da prisustvuje sednici skupštine. Funkcije člana skupštine i službenika lokalne uprave nisu spojive.

Vlast vlade u opštini vrši tzv. izvršni odbor sa najmanje pet članova izabranih od strane skupštine. Jednog od njih skupština imenuje za predsednika lokalne vlade. U nadležnost izvršnog odbora spadaju primena odluka skupštine, rukovođenje radom opštinske uprave, donošenje odluka u pitanjima iz sopstvenog delokruga i koordinacija i nadzor rada drugih odbora i opštinskih privrednih subjekata.

Predstavničko telo na nivou okruga je skupština okružnog veća (landstingsfullmäktige). Članove skupštine biraju građani na izborima, shodno broju birača u okružnom veću - u okružnim većima koja nemaju više od 140.000 birača skupštine imaju najmanje 31 člana, u okružnim većima koja imaju do 200.000 birača skupštine imaju najmanje 51 člana, u okružnim većima sa do 300.000 birača najmanje 71 člana i u okružnim većima sa više od 300.000 birača najmanje 101 člana. Funkcionisanje okružne i opštinske skupštine identično je regulisano.

Okružna vlada jeste izvršni odbor sa najmanje pet članova. Predsednika i članove izvršnog odbora bira skupština. Izvršni odbor brine o primeni odluka skupštine, upravlja radom uprava i službenika, donosi odluke u pitanjima iz svog delokruga i vrši koordinaciju i nadzor nad radom drugih odbora i privrednih subjekata čiji osnivač je okružno veće.

Dekoncentrisani poslovi državne uprave vrše se na nivou okruga. Na čelu okružne državne uprave je guverner (landshövding), imenovan od strane Vlade. Osim izvršnog odbora, skupština opštine, odnosno okružno veće može osnovati odbore nadležne za pojedine upravne oblasti iz područja svog

delokruga. Poseban odbor može biti odgovoran za primenu odluka skupštine i izvršenje svih ostalih poslova u upravnoj oblasti za koju je osnovan, odnosno za ukupno stanje u toj oblasti.

Više opština i okružnih veća mogu osnivati zajedničke posebne odbore, kojima poveravaju izvršavanje poslova u određenom upravnom području iz njihovog delokruga.

Izvršavanje poslova u pojedinom upravnom području iz svog delokruga opština, odnosno okružno veće, može poveriti i savezu opština, odnosno savezu okružnih veća.

Kada je u pitanju nadzor nad radom lokalnih vlasti on se sastoji od nadzora koji sprovode posebni lokalni nadzorni organi i nadzora koji sprovode resorni državni organi - svako za svoju upravnu oblast. Sudski nadzor vrše okružni upravni sudovi.

Skupština decentralizovane jedinice, nakon konstituisanja, bira najmanje tri revizora radi nadzora rada izvršnog i ostalih odbora i privrednih subjekata. Revizori nadziru pravilnost, ekonomičnost i svrsishodnost rada lokalnih subjekata i o tome najmanje jednom godišnje podnose izveštaj skupštini. Ako revizori utvrde nepravilnosti u radu određenog organa, o tome obaveštavaju skupštinu.

Državni nadzor nad zakonitošću rada opština i okružnih veća podrazumeva nadzor nad zakonitošću opštih i pojedinačnih akata koje donose svi njihovi organi.

Postupak utvrđivanja zakonitosti akata vode okružni upravni sudovi.

Odluka lokalnog organa poništava se ako nije doneta u propisanom postupku, ako se odnosi na područje izvan delokruga lokalne samouprave, ako je organ koji je doneo odluku prekoračio svoja ovlašćenja ili ako je odluka protivna zakonu ili statutu.

4. Republika Austrija

Austrijskim Ustavom (usvojenim 1920. godine i kasnije menjanim 1930. i 1962. godine) utvrđena je osnova teritorijalne organizacije zemlje. Kao savezna država (Bund), kojom je obuhvaćena površina od 83.857 kvadratnih metara, Austrija je podeljena na devet autonomnih saveznih zemalja (Länder), a njihov delokrug određen je tzv. opštom klauzulom - svi poslovi koje Ustav izričito nije naznačio kao poslove savezne države su poslovi sastavnih zemalja. Svaka zemlja ima neposredno izabrano zakonodavno telo – parlament (Landtag) i vladu – sastavljenu od guvernera (Landeshauptmann), njegovih zamenika i drugih članova.

Sa svojih 19.174 km², najveća savezna zemlja je Donja Austrija (Niederösterreich), dok je Beč (Wien), sa 631 km², najmanja. U proseku, savezne zemlje zauzimaju 9.312 km² površine. Sa druge strane, sa 1.600.280 stanovnika, Beč je najnastanjenija zemlja, a još svega tri zemlje prelaze granicu od milion stanovnika: Donja Austrija - 1.529.781, Gornja Austrija (Oberösterreich) - 1.377.902 i Steiermark – 1.206.346 stanovnika. Najmanja savezna zemlja je Burgenland. Ona broji svega 276.067 stanovnika. U proseku savezne zemlje broje 896.909 stanovnika.

Savezne zemlje su sačinjene od 2.353 opština (Gemeinden), kao jedinica lokalne samouprave, ali istovremeno i područnih upravnih jedinica savezne državne uprave. Većina opština ima u proseku između 1.000 i 5.000 stanovnika i u njima živi oko 40 procenata stanovništva. U 626 opština u kojima nema ni hiljadu stanovnika živi svega 5% ukupnog stanovništva. Najmanja opština ima svega 50 stanovnika, a najveća opština je Beč. Od opština treba razlikovati gradove, koji imaju poseban status (ima ih ukupno 15), i koji se nazivaju gradovi sa

sopstvenim statutom (Städte mit eigenem Statut, Statutar Städte). Taj status gradovi stiču ukoliko ih nastanjuje preko 20.000 stanovnika – zakonom savezne zemlje prethodno odobrenim od strane savezne vlade. Glavni grad Austrije ima istovremeno status savezne zemlje, grada sa sopstvenim statutom i opštine. Postoje i tzv. gradska područja (regije) koja se formiraju od onih oblasti gde ima najmanje 10.000 stanovnika u jednom naselju ili od nekoliko većih naselja sa najmanje 5.000 stanovnika i tamo gde postoje međusobno povezane opštine sa nepoljoprivrednim stanovništvom i najmanje 2.500 stanovnika. Zajedno sa opštinama koje ga okružuju, gradsko područje formira tzv. spoljni krug. Tako je, na primer, Beč sa 32 okolne opštine gradsko područje, dok sa 116 opština Donje Austrije on čini spoljni krug Beča. Zasebnu organizacionu jedinicu centralne vlasti (ne i samouprave) čine i distrikti (Bezirk), sa kancelarijom (Bezirkshauptmannschaft) u svakoj opštini. Poslove distrikta obavlja i grad sa sopstvenim statusom. Menjanje područja opštine moguće je ukoliko je predstavničko telo donelo odgovarajuću odluku (mišljenje građana nije potrebno), a vlada savezne zemlje to odobrila i potvrdila formalnim aktom o promeni granica.

Pravni režim lokalne samouprave (Gemeindeordnung) zakonom uspostavlja svaka savezna zemlja ponaosob. Opštine su uglavnom nezavisna pravna lica koja mogu, u skladu sa saveznim zakonom i zakonom savezne zemlje, imati svoju imovinu, njome slobodno raspolagati, osnivati privredne subjekte i nad njima vršiti kontrolu i upravljačka prava. Svoja sredstava opštine mogu upotpunjavati i razrezivanjem poreza. Osnovni delokrug opštine čine svi poslovi koji se u potpunosti ili najvećim delom tiču lokalne zajednice, a mogu se izvršavati od strane organa jedinice lokalne samouprave na njenom području. Tačan spisak ovih poslova utvrđuje se posebnim zakonima.

U krug izričito garantovanih poslova ulaze:

- imenovanje članova opštinskih tela;
- organizacija izvršavanja zadataka i poslova iz izvornog delokruga opštine;
- radni angažman i kontrola rada lokalnih službenika;
- briga o javnoj sigurnosti i redu;
- nadzor nad javnim manifestacijama;
- regulacija saobraćaja u opštini;
- opštinska saobraćajna policija;
- protivgradna zaštita;
- građevinska inspekcija;
- tržišna inspekcija;
- sanitarna inspekcija;
- staranje o zaštiti javnog morala;
- protivpožarna zaštita;
- prostorno planiranje;
- vansudsko rešavanje sporova i
- javne prodaje u dužničkim odnosima.

Organi države i saveznih zemalja mogu jedinicama poveriti i preneti vršenje poslova iz svog delokruga. U najvažnije poslove tog tipa spadaju:

- organizacija izbora za predsednika države, državni parlament i parlamente saveznih zemalja;
- organizacija referenduma, plebiscita i ostalih vidova neposrednog izjašnjavanja građanstva;
- vršenja poslova u vezi sa državljanskim statusom, vođenje matičnih knjiga rođenih, venčanih i umrlih;
- poslovi registracije prebivališta;
- zaštita voda i potoka;
- sprečavanje oboljevanja životinja i stoke od zaraznih bolesti i
- statistička istraživanja.

Najvažnije odluke iz izvornog delokruga u opštini donosi opštinsko veće (Gemeinderat, Gemeindevertretung), kao predstavništvo opštinskih stanovnika sa pravom glasa. Broj članova opštinskog veća srazmeran je veličini opštine i određuje se zakonom savezne zemlje.

Vlast vlade i primenu odluka predstavničkog tela na lokalnom nivou vrši opštinski odbor (Gemeindevorstand, Gemeindevorsteherung), odnosno tzv. gradski senat (Stadtrat), u gradovima sa sopstvenim statusom, koji je pri tome neposredno odgovoran opštinskom veću. Članovi lokalne vlade su, zapravo, većnici opštinskog veća, izabrani u ovo telo shodno proporciji zastupljenosti u lokalnom predstavništvu, a njihov broj zavisi od veličine predstavništva i kreće se između 3 i 12.

Na čelu svake opštine nalazi se načelnik (Bürgermeister). Njegov pravni položaj nije jedinstveno regulisan u svim saveznim zemljama. U četiri zemlje on je jedan od većnika koga su odredili/izabrali ostali članovi veća, a u preostalim pet zemalja je neposredno izabran od strane građana. On vrši funkcije predstavljanja opštine, predsedava predstavničkim telom i lokalnom vladom i nalazi se na čelu lokalne uprave, čiji rad reguliše svojim uputstvima. Za delatnost koju vrši u poslovima izvornog delokruga on odgovara predstavničkom telu jedinice lokalne samouprave, a u poverenom i prenesenom delokrugu saveznoj vladi, odnosno vlastima savezne zemlje. Princip podele vlasti između načelnika i opštinskog odbora različito je sproveden u svakoj od saveznih zemalja.

Poluge lokalnog mehanizma uprave u svojim rukama drži stručnjak – poseban službenik koga imenuje predstavničko telo – koji neposredno rukovodi radom lokalne uprave. U gradovima sa sopstvenim statutom on nosi i posebne nazive: Magistratsdirektor, Stadtamtsdirektor ili Stadtamtsleiter. U ostalim opštinama poslove upravnog karaktera izvršavaju

opštinske ustanove (Gemeindeamt) na čijem vrhu je sekretar, odnosno upravnik (Gemeindeamtssekretär ili Gemeindeamtsleiter).

Opštine diskreciono odlučuju o načinu vršenja poslova iz izvornog delokruga nezavisno od stavova i uticaja viših organa vlasti. Nadzor se vrši samo nad zakonitošću opštih i pojedinačnih akata i rada organa lokalnih samouprava, radi zaštite građana, i to od strane odgovarajućih organa saveznih zemalja, odnosno federalne vlasti (u nekim situacijama nadzorna ovlašćenja su poverena guvernerima distrikata). Nadležni organ savezne zemlje ovlašćen je i da istražuje finansijsko poslovanje opštinskih tela, a o rezultatima istrage načelnik mora obavestiti predstavništvo. Tri meseca kasnije, načelnik je dužan da uputi povratnu informaciju (izveštaj) nadzornom organu o merama preduzetim na osnovu utvrđenih rezultata. Nadzorni organi imaju pravo da prikupljaju informacije i činjenice o obavljanju bilo koje delatnosti od strane opštinskih organa, na čijoj strani je ustanovljena dužnost davanja potrebnih podataka i dopuštanje vršenja (ne)najavljenih kontrola. Najteža sankcija stavljena u ruke nadzornih organa, a koja se može primeniti u slučaju ponovnog kršenja zakona, jeste raspuštanje predstavničkog tela, paralelno sa imenovanjem vladinog poverenika i raspisivanjem novih opštinskih izbora.

Opštine svoja prava mogu štititi, ukoliko smatraju da je došlo do njihove povrede aktima i merama nadzornih organa, aktiviranjem odgovarajućih postupaka pred Upravnim i Vrhovnim ustavnim sudom.

5. Republika Češka

Odredbama češkog Ustava iz 1992. godine date su osnove pravnog režima i položaja lokalne samouprave u toj zemlji - lokalna samouprava je dvostepena, osnovna jedinica lokalne samouprave je opština (obec), a viša jedinica je oblast (kraj). Autonomnost jedinica prilikom vršenja poslova izvornog delokruga garantuje se neposredno Ustavom, a državnim organima pridržano je pravo intervenisanja u slučaju povrede zakonitosti. Pravni režim češke lokalne samouprave čine sledeći zakoni: Zakon o naseljima (broj 128/2000); Zakon o oblastima (broj 129/2000); Zakon o glavnom gradu Pragu (broj 131/2000); Zakon o lokalnim budžetima (broj 250/2000); Zakon o izmenama i ukidanju odredbi Zakona o oblastima, Zakona o naseljima, Zakona o distriktskim nadležstvima i Zakona glavnom gradu Pragu (broj 132/2000).

Oblast češke državne teritorije, nastanjena sa 10.248.621 stanovnika i ukupne površine 78.832 km², podeljena je na ukupno četrnaest oblasti i 6.251 opštinu. Najveća među oblastima jeste Srednja Češka (Stredocesky Kraj) sa svojih 11.014 km², a najmanja je oblast glavnog grada Praga, koja obuhvata svega 496 km² površine. Dakle, u proseku, oblasti obuhvataju 5.633 km² površine. Po broju stanovnika prednjači Ostravska oblast (Ostravsky Kraj) sa 1.238.911 stanovnika, a za njom slede Oblast glavnog grada Praga Oblast glavnog grada Praga, sa 1.193.270, Brno (Brněnsky Kraj), sa 1.138.174 i Središnja Češka, sa 1.108.465 stanovnika. Najmanje stanovnika ima Oblast Karlovi Vari (Karlovarsky Kraj) – 308.831. Po oblasti to je u proseku 734.973 stanovnika.

Skoro 80% od ukupnog broja opština, tj. njih 4.973 je sa manje od 1000 stanovnika. Oko 18% opština se po broju

stanovnika kreće između 1.000 i 10.000 stanovnika (1.147), a u svega 2% ili 126 opština stanuje do 100.000 građana. Sa stanovništvom preko ovog broja može se pohvaliti svega pet čeških opština. Prva među njima je, naravno, Prag. Najmanja opština je Brezina sa svega 6 stanovnika. I prema veličini teritorije Prag je na prvom mestu, sa 496 km², dok se na suprotnom kraju gradacijske lestvice opet nalazi Brezina sa 0,42 km². U proseku, češka opština ima 1.644 stanovnika i 12,7 km² površine.

Status statutarnog grada (statutarni město) steklo je 15 opština (gradova), a njihova područja se dele na gradske četvrti, odnosno gradske distrikte. Prag kao glavni grad ima poseban položaj – istovremeno je i opština i oblast. Ukoliko je neko područje katastarska celina sa najmanje 1.000 stanovnika, koja se graniči sa najmanje dve opštine, ono može postati posebna opština, ukoliko isti status zadrži i opština od koje se ovo područje odvojilo. Potrebno je da se nakon održavanja uspešnog referenduma građana sa područja koje se ima odvojiti podnese predlog za odvajanje nadležnom regionalnom nadležstvu, na odlučivanje.

U izvorni delokrug opština nalaze se sledeći poslovi:

- odobravanje razvojnih programa područja;
- donošenje urbanističkog i prostornog plana opštine;
- predlaganje imenovanja i razrešenja predstavnika opštine u organima pravnih lica u kojima opština ima vlasnički udeo;
- raspisivanje lokalnog referenduma;
- predlaganje izmena opštinskih katastarskih područja i odobravanje sporazuma o promeni opštinskih granica i spajanju opština;
- utvrđivanje visine naknade za rad opštinskih organa;
- osnivanje i ukidanje opštinske policije;

- emisija obveznica i
- stvaranje uslova za razvitak određenih poslova službi radi zadovoljenja potreba građana u oblasti socijalnog staranja, stanovanja, zdravstvene zaštite, prevoza i veza, informisanja, obrazovanja, kulture i javnog reda.

Oblasti izvornih poslova su:

- podnošenje zakonski predloga Zastupničkom domu predstavništva, shodno zakonu;
- podnošenje predloga Ustavnom sudu za ukidanje propisa;
- donošenje opštih pravnih akata;
- usklađivanje razvoja jedinica na svom području, odobravanje razvojnih programa, osiguranje njihove primene i nadzor nad izvršavanjem;
- odobravanje prostorne planske dokumentacije i donošenje opštih pravnih akata o prostornom uređenju;
- izbor predstavnika oblasti u područni odbor za povezivanje;
- regulisanje saobraćaja na području oblasti;
- donošenje odluka koje se tiču ekonomskih pitanja povezanih sa funkcionisanjem oblasti i osnivanje trgovačkih društava koja bi poslovala u korist zajednice;
- odobravanje dotacija namenjenih radu civilnih udruženja, humanitarnih organizacija i sličnih pravnih subjekata;
- emisija obveznica;
- zaduživanje imovine itd.

Zakonom, u njihovu nadležnost može biti preneto obavljanje određenih poslova državne uprave, uz obavezu naknade troškova njihovog vršenja iz državnog budžeta. Opštine se mogu svrstati u tri kategorije, prema vrsti prenesenih poslova:

- opštine koje obavljaju samo poslove izvornog delokruga;

- opštine koje uz poslove izvornog delokruga vrše i poverene poslove u oblasti vođenja matičnih knjiga i građevine;
- tzv. ovlašćene opštine, koje, osim navedenih, obavljaju i druge poslove (umesto malih opština koje nemaju odgovarajuće kadrove niti sredstva).

Sa druge strane, unutrašnja organizacija opština uvek je ista, bez obzira na njihovu veličinu i status. Predstavničko telo pod nazivom veće (zastupitelstvo) sastavljeno je od neposredno, na četiri godine, izabranih članova, čiji se broj (zavisno od veličine konkretne opštine) može kretati od 5 do 55. Odluku o broju većnika koji će se birati na sledećim lokalnim izborima donosi postojeće veće najkasnije 85 dana pre njihovog održavanja.

Vlast vlade i primene opštih propisa opštine poverena je opštinskom odboru (rada) sastavljenom od načelnika, njegovog(ih) zamenika i drugih članova. Ukupan broj članova odbora, izabranih od strane većnika među sobom, mora se kretati u rasponu od 5 do 11 i mora biti neparan, s tim da ne sme prelaziti 1/3 broja članova lokalnog predstavnništva. Ukoliko veće nema više od 15 članova, onda se članovi ne biraju već ih postavlja načelnik opštine, kao čelni politički organ opštine. Načelnik opštine naziva se starosta, a gradonačelnik statutarnog grada primátor, i jedan je od većnika, izabran od strane ostalih na tu funkciju. On je predstavnik i zastupnik jedinice lokalne samouprave. On saziva i predsedava sednicama opštinskog veća i odbora i potpisnik je akata veća i odbora. Ovlašćen je da, ukoliko smatra da postoje određeni nedostaci, obustavi izvršenje akta opštinskog odbora i vrati ga na odlučivanje na prvoj narednoj sednici. U zadatak načelnika stavljeno je i staranje o nesmetanom obavljanju poslova iz delokruga opštinskih tela u periodu od

održavanja novih lokalnih izbora do konstituisanja veća i izbora novog načelnika.

Sekretar se nalazi na vrhu upravnog aparata u opštini i odgovara načelniku za sve poslove opštinske uprave – i izvorne i poverene. Sekretar učestvuje u radu opštinskog veća i odbora – u savetodavnoj ulozi. Ličnost imenovana na tu funkciju mora biti vanstranačka ličnost, potpuno politički neaktivna. Imenuje ga i razrešava načelnik opštine, ali uz prethodnu saglasnost čelnika sreza.

Predstavništvo građana oblasti je oblasno veće (zastupitelstvo), takođe sa četvorogodišnjim mandatom. Broj većnika, u zavisnosti od veličine oblasti, varira između 45 i 65. Organ tzv. izvršne vlasti jeste oblasni odbor (rada), koji je sastavljen od 9 do 11 članova, koje bira oblasno veće. Politički prva ličnost oblasti je predsednik oblasnog veća (hejtman) – većnik koji je izabran da bude prvi među jednakima i čiji pravni položaj i ovlašćenja u potpunosti korespondiraju sa položajem opštinskog načelnika.

Na čelu oblasnog upravnog aparata je direktor. Imenuje ga i razrešava predsednik oblasnog veća uz prethodnu saglasnost Ministarstva unutrašnjih poslova. I njegov položaj je korespondentan položaju opštinskog sekretara, i nespojiv je sa položajem predstavnika u Parlamentu Republike Češke, odnosno većnika u lokalnim predstavništvima, i političkim angažmanom.

Poluge nadzora nad opštinskim telima, njihovim aktima i radom su u rukama sreskih organa. Oni mogu obustaviti od primene i izvršenja akt opštinskog organa iz domena izvornih nadležnosti ukoliko ocene da je on suprotan zakonu, te mogu tražiti njegovo poništenje, odnosno prilagođavanje zakonu u roku od tri meseca. Ukoliko se zadati rok ne ispoštuje, sreski organ je ovlašćen da predloži poništaj spornog akta Ustavnom sudu (ukoliko je reč o propisu), odnosno nadležnom sreskom sudu

(ukoliko je reč o drugom aktu). Postupak za poništaj propisa donetih u vršenju poslova iz prenetog delokruga je isti, dok druge akte sreski organ sam ukida.

Ukoliko, usled nedostatka kvoruma, opštinsko veće ne radi duže od šest meseci Ministarstvo unutrašnjih poslova je ovlašćeno na njegovo raspuštanje. Raspuštanje je sankcija koja se primenjuje i ukoliko se načelnik opštine ne izabere u šestomesečnom periodu od konstituisanja – s tim što tada odluku donosi načelnik sreza uz istovremeno imenovanje poverenika iz redova službenika sreskog nadležstva.

Nadzor nad zakonitošću rada oblasnih vlasti u izvornom delokrugu sprovodi Ministarstvo unutrašnjih poslova, a poništenje akata koji nisu propisi vrši se pred Ustavnim sudom. U svemu ostalom ovi postupci korespondiraju sa postupcima kontrole opštinskih vlasti.

U sektoru vršenja oblasti poverenih poslova nadzor je u rukama resornih ministarstava – pri čemu svako od ministarstava može u svom delokrugu, protiv propisa oblasnog predstavništva, aktivirati postupak pred Ustavnim sudom, dok ostale akte mogu poništiti sama.

6. Republika Poljska

Kao i u većini drugih zemalja, osnovi poljske teritorijalne organizacije sadržani su u Ustavu Republike Poljske iz 1997. godine - zemlja je podeljena na uže jedinice na osnovu socijalnih, ekonomskih i kulturnih kriterijuma. Ustavom je regulisano da je osnovna jedinica poljske lokalne samouprave opština, a da se zakonom mogu propisati i drugi nivoi lokalne samouprave. Pravni režim lokalne samouprave u Poljskoj čine sledeći zakoni

iz ove oblasti: Zakon o opštinama iz 1990. godine; Zakon o organizaciji Grada Varšave iz 1994. godine; Zakon o srezovima iz 1998. godine; Zakon o vojvodstvima iz 1998. godine; Zakon o izbornom postupku u opštinama, srezovima i vojvodstvima iz 1998. godine; Zakon o administrativnoj podeli zemlje na tri stepena lokalne samouprave iz 1998. godine; Zakon o izvorima prihoda lokalnih i regionalnih vlasti iz 1998. godine i dr.

Sistem decentralizovanih instanci Poljske je trostepen i čine ga: opština (gmina), srez (powiat) i vojvodstvo (województw).

Pogledajmo ukratko kakva je struktura decentralizovanih jedinica u pogledu površine i broja stanovnika. Sama poljska Republika zauzima 312.683 km² površine koju nastanjuje blizu 40 miliona stanovnika.

U okviru te teritorije, država je podeljena na 16 vojvodstava, kao samoupravnih jedinica najvišeg ranga, 308 srezova i ukupno 2.489 opština. Među vojvodstvima najveće je Mazowieckie vojvodstva sa svojih 35.715 km² i preko 5 miliona stanovnika. Prostorno gledano najmanje je Opolskie vojvodstvo (9.412 km²), a najmanje naseljeno je Lubuskie vojvodstvo sa 1.019.695 stanovnika.

Prosečna veličina vojvodstva iznosi 19.565 km², dok je prosečna nastanjenost oko dva miliona stanovnika.

Srezova, kao samoupravnih jedinica drugog stepena, ima 308. Bialostocki srez (Podlaskie vojvodstvo) površinski je najveći (2.987 km²), a sa svojih 156 km² najmanji je srez Tyski (Śląskie vojvodstvo). Po broju stanovnika prvo mesto zauzima Warszawski srez (Mazowieckie vojvodstvo) sa 1,610.000 stanovnika, a najslabije nastanjen je Sejneński srez (vojvodstvo Podlaskie) sa svega 22.149 stanovnika. U proseku srezovi obuhvataju površinu od 995 km² i nastanjuje ih 82.800 stanovnika.

Osnovnih jedinica lokalne samouprave – opština ukupno ima 2.489. Površinski gledano najveća opština je Pisz (Piski srez, vojvodstvo Warmińsko-Mazurskie) sa 635 km² površine, a najmanja Górowo Ilaweckie (Bartoszycki srez, Warmińsko-Mazurskie vojvodstvo) koja zauzima samo 3 km². Po naseljenosti prednjači Warszawa-Centrum sa 927.696 stanovnika, a na začelju je Krynica Morska (Nowodworski srez, Pomorskie vojvodstvo) sa 1.300 nastanjenih Poljaka. U proseku jedna opština zauzima 117,4 km² i nastanjena je sa 15.575 stanovnika.

Pojedine opštine istovremeno imaju i status sreza. To su slobodni gradovi (njih 64) i gradovi sa više od 100.000 stanovnika, u koje su smeštena i sedišta vojvodstava (pod uslovom da Veće ministara nije drugačije odlučilo). U određenim slučajevima, na zahtev ministra, status sreza mogu steći i opštine sa manje od 100.000 stanovnika.

Grad Varšava ima poseban položaj na osnovu zakona, kao glavni grad republike i metropolsko područje. Sačinjen je od 11 opština, kao osnovnih jedinica lokalne samouprave, koje u gradskim okvirima odlučuju o obavljanju poslova od zajedničkog interesa. Tih 11 opština istovremeno konstituiše i Varšavski srez, koji se svojom posebnom organizacionom strukturom razlikuje od grada Varšave. Inače, opština Varšava-Centar sastavljena je od sedam gradskih područja, sa neposredno izabranim većima i budžetima (dodatim opštinskom budžetu), ali koja nemaju svojstvo pravnog lica. U ostalim opštinama njihovo uspostavljanje je fakultativno, za razliku od opštine Varšava-Centar gde je obavezno.

Poslove državne uprave na lokalnu obavljaju dekoncentrisani državni organi, odnosno uprave lokalnih samouprava, ukoliko im se poveri njihovo obavljanje. Na nivou vojvodstva, za obavljanje poslova državne uprave, osniva se posebno nadležstvo, na čijem je čelu vojvoda (wojewoda) -

predstavnik Veća ministara i najviši funkcioner državne uprave na teritoriji vojvodstva. Osnivanje posebnih državnih nadležstava na područjima pojedinih nižih jedinica lokalne samouprave je takođe dozvoljeno.

Određivanje izvornog kruga poslova decentralizovanih jedinica izvršeno je po principu opšte klauzule (svi poslovi od lokalnog interesa koji zakonom nisu izričito izuzeti i stavljeni u nadležnost nekog drugog organa) i na osnovu razlikovanja obaveznog i fakultativnog kruga poslova.

Tako u nadležnost opštine spadaju:

- prostorno planiranje i zaštita prirodne sredine;
- opštinski putevi, ulice, mostovi i trgovi;
- uređenje saobraćaja;
- komunalni poslovi;
- zdravstvena zaštita;
- socijalne službe;
- stanovanje;
- obrazovanje;
- kultura;
- sport i rekreacija;
- javni red i
- zaštita od požara.

Delokrug srezova čine:

- obrazovanje;
- zaštita zdravlja;
- poslovi socijalne zaštite, zaštita invalida i porodice;
- transport i javni putevi;
- kultura i zaštita spomenika;
- vršenje geodetskih i kartografskih poslova;
- registracija imovine;
- nadzor izgradnje i prostorno planiranje;
- upravljanje vodama;

- zaštita prirode i životne sredine;
- poslovi iz domena poljoprivrede, šumarstva i ribolova;
- poslovi javnog reda i sigurnosti građana;
- zaštita od elementarnih nepogoda;
- zapošljavanje i
- zaštite potrošača.

Delokrug vojvodstava čine:

- obrazovanje,
- zaštita i unapređenje zdravlja;
- kultura i zaštita kulturnih objekata;
- socijalna zaštita i zaštita porodice;
- modernizacija i razvoj seoskih sredina;
- prostorno planiranje;
- zaštita životne sredine;
- javni putevi i transport:
- sport i turizam;
- zaštita potrošača;
- odbrana;
- javna sigurnost i
- zapošljavanje i podsticanje tržišta rada.

Predstavničko telo u opštini je veće. Ono ima od 15 do 45 većnika u opštinama čiji broj stanovnika ne prelazi 200.000. Ukoliko broj stanovnika opštine prelazi ovu granicu onda se brojevi od 45 većnika dodaje po pet većnika svake političke stranke, koalicije i nezavisne liste, tj. grupe predstavljene u veću - najviše do 100 članova veća. Opštinsko veće ima predsednika izabranog tajnim glasanjem, u čijoj su nadležnosti organizacija rada veća i predsedavanje sednicama.

Lokalna vlada poljskih opština naziva se poglavarstvo i brojevi od pet do sedam članova. Članovi vlade su većnici izabrani na taj položaj od ostalih većnika, odnosno lica koja ne ulaze u krug većnika. Smatra se da vršenje ove dve funkcije nije

nespojivo. Lokalna vlada ima svog načelnika (ukoliko broj stanovnika opštine ne prelazi 100.000) ili predsednika (ukoliko je broj stanovnika veći od 100.000).

Politički gledano, na čelu opštine je, tajnim glasanjem od opštinskog veća izabrani, načelnik (u seoskim opštinama se naziva wójt, u gradovima do 100.000 stanovnika burmistrz, a predsednik u gradovima sa više od 100.000 stanovnika). Osnovni poslovi koje načelnik vrši su predstavljanje opštine i upravljanje radom njenih upravnih organa.

Stanovnici sreza takođe biraju predstavničko telo koje se naziva još i sresko veće (rada powiatu). U srezovima sa manje od 40.000 stanovnika sresko veće ima 20 članova, a u ostalim srezovima se za svakih 20.000 stanovnika dodaje još po 5 većnika – najviše do brojke od 60 članova. Većnici tajnim glasanjem biraju svog predsednika. Sreska vlada, takođe, nosi naziv poglavarstvo (zarząd powiatu), i broji između četiri i šest članova tajnim glasanjem izabranih od stane sreskog veća. Vladom predsedava i rukovodi radom sreske uprave načelnik (starosta).

Predstavništvo stanovnika jednog vojvodstva naziva se skupština (diet ili sejmik). Ukoliko broj stanovnika vojvodstva ne prelazi cifru od dva miliona, skupština ima 45 članova, a ukoliko prelazi, onda se broj članova, na svakih 500.000 stanovnika povećava za pet. Skupština bira predsednika koji rukovodi njenim radom, organizuje i predsedava sednicama. Vlada vojvodstva se naziva poglavarstvo (zarząd województwa), a čine je predsednik (maršalek), njegovi zamenici (najviše dvojica) i ostali članovi do brojke od ukupno pet članova. Sve članove vlade skupština bira tajnim glasanjem, većinom glasova svojih članova. Predsednik vlade istovremeno predstavlja vojvodstvo i organizuje rad upravnih organa i službenika.

Grad Varšava ima sopstveno predstavničko telo – Gradsko veće, koje broji 68 članova, neposredno izabраниh od građana opština koje čine grad. Varšava ima i svoju vladu – poglavarstvo – na čijem čelu stoji gradonačelnik Varšave. Funkciju gradonačelnika Varšave po automatizmu stiče izabrani načelnik opštine Varšava-Centar.

Nadzor državnih organa nad organima samouprave ograničava se na nadzor zakonitosti – nadzor svrsishodnosti pridržan je samo za poverene poslove državne uprave. Vršenje kontrole povereno je predsedniku Veća ministara, odnosno vojvodama, izuzev finansijskog nadzora – njega vrše regionalni revizorski organi. Lokalna tela su dužna da svoje akte dostave na nadzor nadležnom organu koji, ukoliko utvrdi da akt nije u skladu sa zakonom, može obustaviti njegovo dalje izvršenje i tražiti usklađivanje. Ukoliko decentralizovana jedinica to ne učini na vreme, tj. u roku, nadzorni organ pokreće postupak za ocenu zakonitosti akta i njegovo poništenje pred upravnim sudom.

Na zahtev predsednika Vlade, državni parlament (Sejm), može raspustiti predstavničko telo lokalne jedinice u slučaju učestalih kršenja Ustava, odnosno zakona. Akt raspuštanja predstavničkog tela automatski dovodi do raspuštanja i svih ostalih izabраниh tela decentralizovane jedinice, a vršenje njene funkcije preuzeće poverenik.

Skupština vojvodstva, na zahtev vojvode, može raspustiti opštinsku vladu zbog učestalog kršenja Ustava ili zakona, odnosno zbog nevršenja svojih dužnosti.

Ukoliko lokalne vlasti određeno vreme ne vrše svoje dužnosti, a pri tom ne postoje indikacije da će se takvo stanje popraviti, predsednik Vlade može suspendovati rad nadležnih lokalnih tela i imenovati poverenika sa dvogodišnjim mandatom.

Protiv odluka državnih organa donetih u postupku vršenja nadzora lokalne vlasti se mogu žaliti upravnom sudu, s tim da žalba ne zadržava izvršenje odluke nadzornog organa.

Takođe, svaka osoba koja ima pravni interes, i smatra da joj je odlukom lokalnih vlasti povređeno neko pravo, može aktivirati tužbu protiv date odluke pred upravnim sudom.

7. Republika Slovenija

Osnovna načela organizovanja sistema lokalne samouprave u Sloveniji data su u Ustavu i nizu posebnih zakona. Prema slovu Ustava, građani ostvaruju pravo na lokalnu samoupravu u opštinama i drugim jedinicama lokalne samouprave. Ustavom se okvirno uređuje i finansiranje lokalne samouprave, njen delokrug i nadzor državnih organa nad zakonitošću rada. Posebni zakoni kojima je regulisana ova oblasti su: Zakon u lokalnoj samoupravi - Uradni list RS, br. 72/93, 6/94, 45/95, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 73/95, 9/96, 39/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98 i 70/00; Zakon o lokalnim izborima - Uradni list RS, br. 72/93, 7/94, 33/94 i 70/95; Zakon o referendumu za osnivanje opština - Uradni list RS, br. 5/94; Zakon o osnivanju opština i određivanju njihovog područja - Uradni list RS, br. 60/94, 69/94, 56/98, 60/98 i 75/98; Zakon o financiranju opština - Uradni list RS, br. 80/94 i 56/98; Zakon o postupku za osnivanje opština i za određivanje njihovog područja - Uradni list RS, br. 44/96.

Sistem lokalne samouprave je jednostepen, a u okviru njega postoje dva tipa jedinica lokalne samouprave: opštine (občine) i gradske opštine (mestne občine). Na slovenačkih 20.273 km² površine živi blizu dva miliona stanovnika. Od ukupno 192 opštine, njih 11 se svrstava u kategoriju gradskih

opština - Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Slovenj, Gradec i Velenje. Površinski najveća opština je Kočevje sa 538 km², a najmanja je Odranci sa 7 km² površine. Hodoš je opština sa svega 420 žitelja, pa je tako na poslednjem mestu lestvice nastanjenosti na čijem vrhu se nalazi Ljubljana sa oko 274.628 stanovnika. Tačno polovina opština ima manje od 5.000 stanovnika, 42. opštine imaju između 5.000 i 10.000 stanovnika, 52 do 100.000 stanovnika i samo dve preko 100.000 stanovnika. Svaka opština u proseku zauzima 106 km² i ima 10.326 stanovnika. Prilikom osnivanja novih opština neophodno je sprovesti referendum savetodavnog karaktera. Takođe je potrebno da novo područje (opština) ima najmanje 5.000 stanovnika, osnovnu školu, dom zdravlja, zdravstvenu stanicu, trgovačku radnju (prehrambenih proizvoda ili mešovite robe), da je komunalno opremljeno (pitkom vodom, mehanizmima za prečišćavanja otpadnih voda, infrastrukturom za snabdevanje električnom energijom), da ima poštu, štedionicu ili banku, biblioteku i prostor za rad upravnih organa opštine. Naravno, neophodno je da i preostali deo ranije celovitog područja takođe ispunjava ove uslove. Novu opštinu zakonom osniva državni parlament (Državni zbor).

Velikih razlika u delokrugu običnih i gradskih opština nema. Njihov izvorni delokrug uglavnom čine poslovi:

- stvaranja uslova za privredni razvitak opštine;
- prostornog planiranja, uređivanja prostornih delatnosti, izgradnje objekata i upravljanja stambenim zemljištem;
- stvaranja uslova za izgradnju stanova i staranja o socijalnoj usklađenosti u oblasti stanovanja;
- uređenja sektora javnih službi;
- pomaganja rada službi za socijalno staranje, predškolsko i osnovno obrazovanje;

- pomaganja rada ustanova za staranje o socijalno ugroženim, osoba sa posebnim potrebama i starijim osobama;
- staranja o zaštiti vazduha, izvora vode, prikupljanju, odlaganju otpada i zaštiti životne sredine;
- izgradnje i održavanja vodovodnih i energetskih komunalnih objekata;
- stvaranja uslova za obrazovanje odraslih;
- podsticanja i pomaganja vaspitno-obrazovnih, informaciono-dokumentacionih, društvenih i drugih aktivnosti na svom području,
- podsticanja i pomaganja kulturno-umetničkih aktivnosti, činjenja kulturnih programa dostupnim, staranja o bibliotekama i kulturnim dobrima;
- staranja o razvoju sporta i rekreacionih aktivnosti na svom području;
- izgradnje, održavanja i uređivanja lokalnih javnih puteva, rekreacionih i drugih javnih površina, odnosno regulisanja saobraćaja;
- nadzora nad javnim priredbama i drugim događajima;
- organizacije komunalno-policijske službe i staranja o održavanju javnog reda;
- zaštite od požara, pružanja pomoći u slučaju elementarnih nepogoda i
- organizacije obavljanja pogrebnih poslova.

Ukoliko se neki od poslova državne uprave odnose na razvitak opštine, njoj se može poveriti njihovo obavljanje – na primer, regulisanje javnog saobraćaja, određivanje radnog vremena ugostiteljskih objekata, izdavanje dozvola u oblasti izgradnje, prostornog uređenja i geodetskih poslova, poslovi iz oblasti osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja, organizacija zdravstvenih službi itd.

Stanovnici opštine biraju članove opštinskog veća (občinski svet) na tajnim izborima neposredno, i to za mandatni period od četiri godine. Statut propisuje veličinu veća srazmerno veličini same opštine, tako da u opštinama sa manje od 3.000 stanovnika opštinska veća imaju od 7 do 11 članova, a u opštinama sa preko 100.000 stanovnika od 36 do 45 članova. Članovi veća koja imaju do 12 članova biraju se većinskim sistemom, a svi ostali proporcionalnim izbornim sistemom.

Na čelu opštine nalazi se njen načelnik (župan), neposredno izabran od strane građana prilikom biranja većnika, takođe na period od 4 godine. On predstavlja i zastupa opštinu, saziva i predsedava sednicama opštinskog veća, predlaže donošenje akata opštinskom veću i stara se o njihovoj primeni, odlučuje u drugom stepenu o upravnim pitanjima iz delokruga opštine i obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i opštim aktima opštine.

Vlada i resorna ministarstva (svako za svoje područje) vrše nadzor nad radom organa lokalne samouprave. Kao što je to uobičajeno, nadzor se svodi na kontrolu zakonitosti prilikom kontrolisanja poslova iz izvornog delokruga, dok je, u poslovima prenetog delokruga, on proširen i na svrsishodnost i stručnost.

Nadzorni organ ima pravo da upozori organ opštine na nepravilnost rada i da preduzima određene upravne mere. Ukoliko opštinsko telo, po upozorenju nadzornog organa, svoj akt ne uskladi sa zakonom, odnosno ustavom, ministarstvo može zadržati njegovu primenu i predložiti Vladi pokretanje postupka ocene ustavnosti, odnosno zakonitosti tog akta.

Državni parlament, na predlog Vlade, može raspustiti opštinsko veće, odnosno razrešiti načelnika u određenim slučajevima propisanim zakonom.

VI. Sistem lokalne samouprave u susednim zemljama

Pravni režim decentralizacije u zemljama naših suseda karakterišu sledeće crte: u svim zemljama lokalna samouprava garantovana je ustavima; položaj ustavne kategorije imaju način osnivanja, struktura, najznačajnija ovlašćenja lokalnih vlasti, kao i osnovna načela organizovanja odnosa sa centralnim organima vlasti; decentralizovanim jedinicama garantovan je autonoman status, a obavljena je i odgovarajuća teritorijalna podela zemlje.⁵⁴ Kada su u pitanju zakoni kojima se uređuje pravni režim teritorijalne decentralizacije, načelno je moguće izvršiti njihovu kategorizaciju u tri vrste: sistemski zakoni – njima je utvrđen delokrug decentralizovanih jedinica, njihovi organi, upravno-teritorijalna podela zemlje; zakoni koji regulišu organizaciju lokalne uprave i utvrđuju postupak odlučivanja o pravima građana i, na kraju, tu je i grupa posebnih zakona koji uređuju posebne oblasti decentralizacije – lokalne takse i prihode, imovinu decentralizovanih jedinica i sl.

Kada je u pitanju teritorijalna organizacija, iako se ona razlikuje od zemlje do zemlje, moguće je izvršiti klasifikaciju na nekoliko tipova.

⁵⁴ Zainteresovane čitaoce upućujemo na sledeće tekstove: E. Kandeve: "Uvod u komparativnu studiju Lokalne vlasti u centralnoj i istočnoj Evropi: Balkanska perspektiva"; A. Hodže: "Lokalna vlast u Albaniji"; Č. Džokija: "Lokalna uprava u Bosni i Hercegovini"; E. Drumeve: "Lokalna vlast u Bugarskoj"; S. Ivanišević, I. Koprić, J. Omejec i J. Šimović: "Lokalna vlast u Hrvatskoj"; I. Todorovski: "Lokalna vlast u Makedoniji"; V. Popa, I. Munteanu, L.J. Kirjak i V. Moku: "Lokalna vlast u Moldaviji"; svi ovi tekstovi objavljeni su u publikaciji Jačanje lokalne vlasti, Beograd, 2002. godine. V. i: M. Ilić: Lokalna samouprava u balkanskim zemljama, BCLS, Niš, 2003. godine.

Prvom tipu pripadale bi one zemlje susedi koje nemaju više od jednog nivoa decentralizacije (Bugarska). U njima drugi nivo zapravo čine područni organi centralne državne uprave – bez samostalnosti, izvornog delokruga poslova i izabranih organa.

Drugi tip čine one zemlje u kojima postoji i drugi stepen teritorijalne organizacije (okruzi ili oblasti), koji ima neke autonomne karakteristike. Njihova osnovna crta jeste da takve decentralizovane jedinice drugog stepena imaju određene, od građana izabrane, organe - veća oblasti u Albaniji, županijske skupštine u Hrvatskoj i veća okruga u Rumuniji. Ovi, neposredno legitimisani, organi kao osnovni zadatak imaju koordinaciju aktivnosti opština i zajednica na odgovarajućoj teritoriji, zaštitu lokalnih interesa i organizaciju vršenja javnih službi od značaja za šire područje.

Treći tip činile bi one zemlje u kojima se decentralizacija čitavog sistema zasniva na principu samouprave, a svaka decentralizovana jedinica ima određeni izvorni krug nadležnosti (Makedonija i Republika Srpska).

Sve zemlje tzv. balkanskog regiona imaju sledeće karakteristike: princip lokalne samouprave je otelotvoren u lokalnom predstavništvu, kao najvažnijem organu decentralizovane jedinice, čiji se članovi biraju tajno i neposredno bez uticaja centralnih vlasti; sve decentralizovane jedinice imaju širok krug izvornih poslova i ovlašćenja (u pogledu lokalnih poreza i ekonomskog i socijalnog razvoja); najviša vlast vlade je, najčešće, gradonačelnik (izabran neposredno od strane građana ili od lokalnog predstavništva), koji tu funkciju vrši sam ili je deli sa nekim odborom; veliki gradovi imaju poseban status. Većina ovih zemalja, kada je u pitanju određivanje nadležnosti decentralizovanih jedinica, polazi od principa enumeracije (koji je, uz princip generalne klauzule, osnovno načelo organizacije vršenja poslova iz izvornog

delokruga), tj. nabiranja nadležnosti. Takav način određivanja delokruga lokalnih vlasti nije u potpunosti usklađen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, jer prema njoj lokalne samoupravne jedinice imaju puno pravo lokalnog odlučivanja u okviru zakona, kao i pravo da sprovode inicijative u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije izuzeto iz njihove nadležnosti, niti stavljeno u nadležnost neke druge vlasti (član 4. tačka 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi). Kada su u pitanju poslovi službi koje vrše decentralizovane jedinice zemalja balkanskog regiona, u tzv. najmanji zajednički imenitelj spadaju poslovi u vezi sa javnim putevima, urbanim planiranjem, osnovnim i srednjim obrazovanjem, obdaništima, javnim parkovima i javnim komunalnim službama. U svim ovim zemljama, najčešće, osnovne decentralizovane jedinice vrše mnogo više poslova javnih službi nego jedinice srednjeg stepena, što je u skladu sa načelom da usluge obezbeđuju vlasti koji su najbliže građanima.

Kada je u pitanju nadzor nad aktima i delatnošću lokalnih jedinica vlasti, osnovni princip koji se primenjuje u zemljama našeg okruženja jeste da se može kontrolisati samo njihova zakonitost, ne i celishodnost (kada su poslovi izvornog delokruga u pitanju). Organi koji su ovlašćeni na vršenje nadzora najčešće pripadaju srednjem stepenu državne organizacije, izuzev Makedonije i Hrvatske – gde nadzor vrši centralna državna vlast. U Federaciji Bosne i Hercegovine organizacija nadzora se razlikuje od kantona do kantona.

Skoro u svakoj od ovih zemalja decentralizovane jedinice srednjeg stepena imaju dužnost balansiranja odnosa centralnih i lokalnih nivoa vlasti, koja uključuje garantovanje sprovođenja politike centralne vlasti na lokalnim područjima i istovremeno obezbeđenje koordinacije aktivnosti lokalnih samouprava prema centralnim vlastima.

Kao najrasprostranjeniji oblik neposrednog izjašnjavanja građana o poslovima lokalnog karaktera javlja se lokalni referendum. On se organizuje po onim pitanjima za koja je važno da se pribavi mišljenje građana (posebno o pitanjima efikasnosti rada lokalne vlasti, teritorijalne organizacije i organizacije organa lokalne samouprave). U ostale oblike tzv. neposredne demokratije u decentralizovanim jedinicama ubrajaju se savetodavni referendumi, zborovi građana, građanske peticije, inicijative i pravo građana da prisustvuju sednicama lokalnog predstavničkog tela.

Dakle, zajednička obeležja procesa decentralizacije u državama srpskih suseda su: da je opština svugde osnovna jedinica lokalne samouprave; da se obrazovanjem jedinica drugog stepena lokalne samouprave (oblasti) ili formiranjem srednjeg stepena vlasti između opština i države polako napušta monotipski koncept lokalne samouprave; da još uvek postoji veoma izražena centralizacija u svim sektorima i dosta sužen prostor za autonomno uređivanje odnosa u lokalnoj zajednici; da postoji praksa ograničavanja i suzbijanja fiskalnog suvereniteta opština, a postojanje šireg dijapazona lokalnih javnih prihoda je bitan preduslov snažnije decentralizacije; da postoji tendencija regulisanja statusa i funkcionisanja glavnih gradova i prestonica država posebnim propisima čime se teži uspostavljanju jednog višestepenog režima decentralizacije; da postoje predstavnički organi, organi vlade i organi uprave, sa jedinom razlikom što se negde predstavnički organi biraju po većinskom izbornom sistemu, a negde po partijskim listama (proporcionalni sistem); da su nadzorna i kontrolna ovlašćenja centralnih organa slična, a zaštita prava lokalne samouprave uglavnom oskudna; da, u pogledu ostvarivanja neposrednog učešća građana u odlučivanju, skoro u svim zemljama postoje referendumi i građanske inicijative, kao najvažniji oblici tog odlučivanja.

BIBLIOGRAFIJA

1. Brazier, R: A British Republic. *Cambridge Law Journal*. 61, 2, 2002.
2. Brazier, R: The Constitution of the United Kingdom, *Cambridge Law Journal*, 58(1), 1999.
3. Veber, M: Privreda i društvo (Knj. 1 i 2). Beograd, 1976.
4. Vinogradov V.A., *Osnovnye teorii mestnogo samoupravlenija: proishozhdenie i razvitie* (Rossijskaja akademija nauk). Moskva, 1996.
5. Vischer, R. K: Subsidiarity as a principle of governance: Beyond Devolution, *Indiana Law Review*. Vol. 35, 2001-2002.
6. Vlatković, M.: Izazovi lokalne samouprave u Srbiji 1990 – 2006. Beograd, 2006.
7. Vučetić, D: O savremenoj tendenciji informatičko tehnološke reforme izbornog postupka. *Humanitas – sveska za društvene nauke*, br. 1-2/2003. godine. Niš, 2003.
8. Damjanović, M.(ur.): *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd, 2002.
9. Damjanović, M.(ur.): *Jačanje lokalne vlasti*, Beograd, 2002. godine.
10. Dimitrijević, P: Javni interes i lokalna samouprava. *Pravni život*. Vol. 49, br. 7-8, 2000.
11. Dimitrijević, P: Pravne granice nedelotvornosti lokalne samouprave i odgovornost. *Pravo - teorija i praksa*. Vol. 14, br. 8, 1997, str. 16-32.

12. Đorđević, J: Osnovni tipovi lokalne samouprave. Beograd, 1957.
13. Đorđević J: Politički sistem – prilog nauci o čoveku i samoupravljanju. Beograd, 1988.
14. Đurđev, A: Lokalna samouprava. Novi Sad, 1997.
15. Engleski zakon o lokalnoj samoupravi od 1933. Beograd, 1967.
16. Ivanišević, C: Struktura izvršnog sloja u lokalnoj upravi, Zagreb, 1981.
17. Ilić, M: Lokalna samouprava u balkanskim zemljama, BCLS, Niš, 2003.
18. Jay M. Shafritz (ed.). International Encyclopedia of Public Policy and Administration. Boulder (Westview Press), 1998.
19. Jeffery, C: Devolution and Local Government, The Journal of Federalism (Vol. 36 No. 1) 2006.
20. Jennings I: Principles of Local Government Law (4th ed.). London, 1960.
21. Jovanović S: O Državi – Osnovi jedne pravne teorije (Sabrana dela, Knj. 8). Beograd, 1990.
22. Jovičić, M: Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj, Beograd, 1963.
23. Jovičić, M: Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama. Beograd, 1974.
24. Keith, B: The English Local Government Franchise. Oxford, 1952.
25. Kelzen, H: Opšta teorija prava i države. Beograd, 1951.
26. Kostić, L: Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije. Beograd, 2000.
27. Krbek, I: Pravo javne uprave FNRJ (Knj.1). Zagreb, 1960.
28. Loughlin M: Legality and Locality: The Role of Law in CentralLocal Government Relations. London, 1996.

29. Lukić R: Uvod u pravo. Beograd, 1987.
30. Mamford Luis: Grad u istoriji. Beograd, 2001.
31. Marinković, R: Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice. Beograd, 1998.
32. Marković, R: Teorijskopравни i ustavnopravni model autonomije u zborniku radova Federacija i Federalizam, Niš, 1987.
33. Marković, R: Upravno pravo (Opšti deo). Beograd, 2002.
34. D. Medvedović: Kakva pravna zaštita od nezakonitih i nepravilnih upravnih akata lokalnih organa, Reforma lokalne samouprave. Narodne novine, Zagreb, 1990.
35. Petrović, M: Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike (Opšti deo). Niš, 2006.
36. Petrović, M.: Jugoslovenska ratna zbivanja i problem odnosa međunarodnoga i „unutrašnjega“ prava. Jugoslovenska kriza: pouke za međunarodno pravo. Niš, 2000.
37. Petrović, M: Regioni oblici teritorijalne autonomije, u teoriji prava i pravnoj istoriji. Zbornik Matice Srpske za društvene nauke, br. 112-113, 2002.
38. 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.
39. Popović, S: Pravni položaj opština i opštinskih organa uprave - u uporednom i jugoslovenskom pravu. Beograd, 1984.
40. Popović, S., Marković, B. i Petrović, M. Upravno pravo – opšti deo, Beograd, 2002.

41. Pusić, E: Lokalna zajednica: prilog proučavanju odnosa lokalnih samoupravnih jedinica i teritorijalnih društvenih grupa. Zagreb, 1963.
42. Pusić, E: Komuna i Općina. Zagreb, 1981.
43. Pusić, E: Nauka o upravi. Zagreb, 2002.
44. Pusić, E: Upravni sistemi, Deo 1 (Uvod / Razvoj upravljanja). Zagreb, 1985.
45. Pušić, Lj: Održivi grad. Beograd, 2001.
46. Rokkan S. i D. Urwin, The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism. London, 1982.
47. Swianiewicz, P: The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest, 2002.
48. Stojanović, M: Sudska kontrola akta uprave (Austrija, Engleska. Francuska, Italija, Savezna Republika Nemačka. Sjedinjene Američke Države). Beograd, 1963.
49. Tocqueville, de A., Democracy in America (vol. 1). Project Gutenberg, 1997.
50. Tomaney, J: End of Empire State? New Labour and Devolution in United Kingdom. International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 24, 2000.
51. Tomić, Z: Upravno pravo – sistem (4 izdanje). Beograd, 2002.
52. Tomić, Z: Upravna kontrola uprave (doktorska disertacija), Beograd, 1987.
53. Hadfield, B: The Suspension of Devolution in Northern Ireland: New Story or Old Story?, European Public Law, (Volume 9, Issue 1) 2003.
54. Cole, T. (ed.): European political systems (2 ed.) New York, 1960

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

342.25 (4)
316.42 (497.11)

VUČETIĆ, Dejan
Decentralizacija kao polazište daljeg
razvoja Srbije : priručnik / Dejan Vučetić,
Dejan Janićijević. – Niš : Centar za
razvoj građanskog društva "Protecta", 2006
(Niš : Fleka). – 146 str. : tabele ; 24 cm

Tiraž 1.200. – Napomene i bibliografske
reference uz tekst. – Bibliografija: str. 141 – 144.

ISBN 86-909603-0-9

1. Janićijević, Dejan

a) Decentralizacija – Evropa b) Lokalna
samouprava – Evropa c) Društveni razvoj – Srbija

COBISS.SR-ID 136366092

Centar za razvoj građanskog društva



Center for civil society development



The National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

ISBN 86-909603-0-9