

*Др Александар Ђурђевић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ПРЕДЛОЗИМА НОВИХ УСТАВНИХ РЕШЕЊА

Сажетак: Истраживање се бави анализом пројеката могућих уставних решења, са аспекта локалне самоуправе, на садашњем југословенском простору. Дефинисани су предмет, метод, циљеви истраживања. Извршена је прелиминарна анализа постојећих уставних пројеката. Формулисана су, у кратким цртама, значајна сазнања.

Кључне речи: локална самоуправа, јединице локалне самоуправе, општине, надлежност и ограни.

I Предмет истраживања

Предмет истраживања представља структуру и садржину модела локалне самоуправе на југословенским територијалним просторима који се предлажу у актуелним уставним реформама.

Већ на самом почетку тешкоћу представља одређивање локалне самоуправе. Овај термин, прихваћен из других европских система локалне самоуправе, често се различито тумачи и нормативно интерпретира у нашим друштвеним условима. Стари проблем у науци о локалној самоуправи о суштинском и термиолошком разликовању могућих одређивања локалне самоуправности поново се јавља у новом виду али са старим и новим околностима. Локална самоуправа се јавља и покушава одредити у различитим облицима и са различитим појмовним одређењима. То говори о богатству њених облика, форми и садржаја.

Термин локална самоуправа на овим просторима је давно употребљаван, дуго време замењиван (са истина другачијим садржајима) термином комунални систем и поново коришћен у садашњим транзиционим условима. Из тога се може закључити

да се употребном овог термина могу идентификовати и класификовати исти, слични и различити садржаји и институти. Не бавећи се теоријским аспектима локалне самоуправе, за потребе истраживања је битно истаћи да под локалном самоуправном подразумевамо оне садржаје, институције, принципе, односе и функције које се баве управљањем друштвеним пословима у примарним друштвеним заједницама непосредно од грађана.

С обзиром да се ради о једном комплексном систему остваривања власти (самоуправљање, партиципација или остваривање суверених права грађана) на локалном нивоу упоредно истраживање ће бити усмерено преваходно на организациони аспект локалне самоуправе у пројекцијама нових уставних решења.

Предмет упоредне анализе чине следећи пројекти уставних текстова: 1) Уставна повеља Државне заједнице Србије и Црне Горе; 2) Пројекат Устава Републике Србије (Forum Juris); Радна верзија преднацрта Основног закона АП Војводине и Основна начела за нови Устав Републике Србије (ДСС-а).

II

Методи истраживања

Од како је Аристотел, проучавајући 158 устава тадашњих полиса Старе Грчке, успоставио основне компаративног метода проучавања, до данашњег времена овај приступ у друштвеним наукама све више добија на значају. Посебно у науци уставног права коју истовремено можемо сматрати и као старију и новију науку из породице друштвених наука. Свака институција, категорија, функција и однос која се јавља, постоји или уводи у позитивну *materiae constitutiones* представља засебан предмет упоредноправног проучавања. Наравно да је овакав приступ детерминисан одређеним условљеностима. Битна претпоставка компаративних анализа налази се у упоредивости предмета проучавања. То значи да институти који се проучавају у уставном праву могу бити приближни, слични са заједничким својствима који су међусобно упоредиви у основним садржајним обележјима. Компаративна проучавања у уставном праву захтевају озбиљност и одговорност аналитичара као и његову свестраност и солидност у познавању предмета проучавања. Резултати таквих истраживања не завршавају се вредносним судовима што је карактеристика других друштвено-правних наука. Уставно правна наука је позитивистичка, заснована на проучавању правних норми највеће правне снаге. Она проучава правне норме и као таква заснива се на објективности и позитивизму. Управо због тога се опредељујемо за примену компаративног метода у изучавању предмета нашег истраживања. Свесни смо његове мањкавости да нам онемогући давање одговора на широку лепезу тражених питања. Уставна истраживања мора инкорпорирати и друга политиколошко-социолошка проучавања. За сада, добијена сазнања анализе хипотетичких модела више нам пружају слику о предлагачима појединих решења, него о реалном стању у друштву и потреби његовог - у области локалне самоуправе, рационалног усавршавања.

III Значај истраживања

Структура и територијална организација модела локалне самоуправе, у оквиру уставног система има велики значај за успешно остваривање норми највишег правног акта у животу сваке државе. Од врсте и типова локалних заједница, обима њихових функција, начина финансирања, учешћа грађана у процесу одлучивања, зависи ниво демократичности политичког режима и централизације, односно децентрализације организације државне власти. Значајна су искуства великих империја, које су друго трајале, између осталог (или пре свега) због примене адекватних система локалне самоуправе, а пре свега вишестепене организације. Величина и укупни потенцијал основних јединица локалне самоуправе су претпоставке просперитета друштва. Долажење до сазнања о оптималним врстама локалних заједница, њиховој градацији, функцијама и нормативној заштити су императивни задаци о којима креатори устава морају водити рачуна. Резултати проучавања могу да користе критичком сагледавању сваког од предложених (или изостављених) решења и њиховом дањем редифинисању у правцу усавршавања модела локалне самоуправе.

Предлог текста Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе

Предлог текста Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе у обиму од 27 чланова, не садржи ни једну одредбу, термин или асоцијацију о локалној самоуправи. С обзиром на карактер, време доношења, учеснике и политичке прилике у којима је Повеља формулисана, овакав однос према локалној самоуправи као *materie constitutiones* није изненађујући. Уређивање локалне самоуправе остало је у потпуној надлежности република чланица Државне заједнице које ће се овим питањем вероватно касније бавити.

Пројекат Устава Републике Србије у ауторству Forum Juris-а из Новог Сада штампан у другој половини 2002. године глава VI “Територијална организација” посвећује локалној самоуправи и аутономији. У осам тачака обрађена су следећа питања:

1. право грађана на локалну самоуправу и аутономију;
2. надлежност и претпоставка надлежности;
3. самосталност територијалних заједница у организовању власти;
4. извори прихода;
5. сарадња територијалних заједница;
6. промена граница територијалних заједница,
7. законодавна надлежност и
8. извршење закона.

Територијална организација заснива се на праву грађана на локалну самоуправу и аутономију која се остварује у демократској и децентрализованом држави. Карактеристично је да се експлицитно не наводе јединице локалне самоуправе. Из текста произилази да су то општине, аутономно територијалне заједнице и Град Београд. Евидентно је изостало дефинисање појма и функције аутономних територијалних заједница. Њихов уставноправни статус остаје неодређен, са могућношћу накнадне законске операционализације. Понуђено решење више ствара недоумице него што отвара стабилизацију стања и односа у области локалне самоуправе.

Институционални механизам остваривања претпостављених надлежности у локалној самоуправи такође је изостао из сфере нормативне регулативе што оставља могућност примене емпиријског волунтаризма.

Радна верзија Преднацрта Основног закона АПВ

Радна верзија Преднацрта Основног закона АПВ велику пажњу посвећује локалној самоуправи. У глави VII “Територијална организација и локална самоуправа” свих 10. чланова посвећено је овом питању. Поред тога у 25. чланова употребљава се терминологија из области локалне самоуправе (органи локалне самоуправе, јединице локалне самоуправе, сеоске општине, градске општине, заједнице села, град, градски округ, регионалне заједнице, функције појединих јединица локалне самоуправе, територијална организација јединица локалне самоуправе, статут јединица локалне самоуправе, општи акти јединица локалне самоуправе). Од укупно 159. чланова Преднацрта посебна глава са 10. чланова и 25. чланова из других одељака, што износи укупно 35. чланова, односи се, у целини или делимично, на локалну самоуправу. Око четвртине нормативног дела Основног закона резервисано је за локалну самоуправу. Тиме се јасно откривају намере и циљеви законописца да један систем остваривања власти и управљања друштвеним пословима на локалном нивоу постави у што резивијенијем облику.

Основним законом се гарантује право грађана на локалну самоуправу и право да преко својих слободно изабраних представника управљају пословима од општег и заједничког интереса. Основ територијалне организације јединица локалне самоуправе су општине и градови, док заједница представља облик интересног удруживања општина са градом.

Законом се уређују облици и јединице локалне и функционалне самоуправе. Грађани референдумом одлучују о промени територије јединице локалне самоуправе.

Детаљно је формулисана надлежност јединица локалне самоуправе која се односи на:

1. доношење и измену статута и других прописа и општих аката;
2. доношење буџета;
3. уређење органа и организација служби локалне самоуправе;
4. располагање, управљање и коришћење имовине локалне самоуправа;

5. регулисање локалног саобраћаја;
6. планирање и обезбеђивање развоја комуналних делатности;
7. оснивање и управљање установама за задовољавање потребе у примарној здравственој заштити;
8. оснивање и управљање установа за задовољавање потреба грађана у предшколском и основном образовању;
9. локални јавни ред и мир;
10. уређивање и разрез сопствених пореза, такса, накнада, уређивање месног самодоприноса и других дажбина;
11. учешће у приходима АПВ;
12. посебна заштита језика, писма и културе националних заједница на својој територији;
13. организација непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе путем грађанске иницијативе, збора грађана и референдума;
14. и других послова на основу статута, Основног закона и закона.

Локална самоуправа има своју имовину која обухвата:

- јавно грађевинско земљиште,
- улице, тргове, паркове, зеленило и гробља,
- локалне путеве,
- уличну расвету,
- канализацију и водовод,
- непокретну и покретну имовину коју користе органи локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе обављају и друге послове које им законом поверава АПВ и држава на основу закона. Над тим, пословима шира заједница има право надзора и обезбеђује потребна средства. Јединице локалне самоуправе имају изворне јавне приходе који се прописују законом. Уколико таква средства нису довољна АПВ обезбеђује допунска средства из својих прихода.

Алтернативом једног члана предвиђа се и дистрикт као облик интересног и функционалног удруживања општина, градова и предвиђа њихову надлежност и организација. Сугерира се, истовремено, и брисање овог предлога који није у складу са Европском повељом о локалној самоуправи.

Предвиђена је могућност удруживања општина и заједница и региона у складу са законом. Законом се 24 седишта општина проглашавају градовима, уз могућност изостављања њиховог набрајања, али уз увођење неопходних критеријума за њихово проглашавање као урбаних целина.

Основна начела за нови Устав Републике Србије

Демократска странка Србије, као прилог предстојећој уставној реформи, презентовала је Основна начела за нови Уставе Републике Србије. У сериозном тексту који очигледно нема финалну уставно-правну претензију формулисана су основна опредељења за могућа уставна решења, па и за локалну самоуправу.

У оквиру Главе V “Територијална организација”, тачка 2. посвећена је локалној самоуправи. У предложеном тексту дата су само општа начела у обиму од три пасуса.

Локална самоуправа се сматра као облик децентрализације власти у Републици Србији. Јединице локалне самоуправе (које се не наводе) разликују се од региона у обиму изворних овлашћења и одсуства учешћа у централној власти.

Констатује се изворна и поверена надлежност јединица локалне самоуправе као и њихово право на уставну жалбу.

Оставља се органском законодавству да ближе уређује изворне надлежности и организацију власти у локалним заједницама, као и њихов однос према регионалним и централним органима.

Градови се наглашавају као посебне јединице локалне самоуправе с тим да се о Граду Београду доноси посебан закон.

З а к љ у ч а к

Локална самоуправа, као интегрални део политичког система, поводом целине уставне реформе, такође је подложна критичком проучавању и евентуалном редефинисању. Само на тај начин може се извршити рационална реконструкција постојеће уставне садржине. Систем локалне самоуправе мора да обезбеђује остваривање бројних друштвених функција и да оптимално дефинише политичко-територијалну организацију државе. Чини се да предложени пројекти уставних текстова нису одговорили на ово питање, на задовољавајући начин.

Предложени пројекти устава на различите начине се односе према локалној самоуправи. Неки од текстова ово питање уопште не спомињу (као на пример Уставна повеља), други локалне самоуправне веома опширно дефинишу, у посебној глави и у великом броју других предложених чланова (што је случај са радном верзијом преднацрта Основног закона АПВ), док трећи предлози само начелно без нормативних претензија (Основна начела за нови Устав Србије ДСС-а) формулишу апстрактна опредељења о локалној самоуправи.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE PROPOSALS FOR NEW CONSTITUTIONAL SOLUTIONS

Abstract

The research focuses on an analysis of possible constitutional solutions for the system of local self-government in Yugoslavia. The subject matter, methods and goals of this research have been defined. The author conducts a preliminary analysis of the existing constitutional proposals. Essential conclusions have been formulated and outlined