

*Др Слободан П. Орловић, ванредни професор
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs*

УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ¹

Сажетак: локална самоуправа у Србији је ниво власти који има дућу традицију. Локална власт је еволуирала од институције обичајног права до уставног права грађана којим се ограничава државна власт. Уз историјску преглед, теоријски и емпиријски осврт, у раду се посебно анализира положај локалне самоуправе по Уставу од 2006. Разложени су и посебно описани елементи који заокружују уставни положај локалне самоуправе: појам, начин одлучивања, надлежности, самоорганизовање и заштите локалне самоуправе.

Кључне речи: локална самоуправа, устав, Република Србија.

1. УВОД

Локална самоуправа је облик вршења власти који је доказ правног плурализма.² Позитивни, важећи систем права у једном делу ствара држава. Право настаје и на другим нивоима власти што значи и у локалној самоуправи. Посебно је битно „локално право“ и због тога што се локална самоуправа често назива преосталом оазом непосредне демократије у државама. Као разлози те тврдње наводе се објективна немогућност управљања непосредно, од стране народа, савременом великом и компликованом државом. За то на мањој и малобројнијој територији постоји већа шанса. Ипак, та прилика се на локалном нивоу обично не користи довољно. Супротно, непосредна самоуправа локалног становништва, већ дуго, замењена је бираном (страначком) влашћу и све више професионалним управљачима.

¹ Рад је део пројекта „Теоријски и практични проблеми у стварању и примени права (ЕУ и Србија)“ Правног факултета у Новом Саду.

² Вид. Радомир Д. Лукић, „Појам права“, *Зборник за теорију права* 2/1982, 1-48.

Свакако да овакво стање, из догматског угла, трпи критике.³ Грађани су, противно постулату народне суверености, у највећем делу лишени директног управљања самима собом у локалној заједници где живе. Одлучивање о пословима који су им блиски и о питањима са којима се свакодневно срећу преносе на друге (локалне органе, политичке странке, професионалне менаџере), пресликавајући систем „велике“, државне власти. „Самоуправа“ се тако сасвим приближила „управи“, само на ужем подручју од државног.

На теоријској критици непосредног учешћа грађана у управљању,⁴ гради се и оправдава посредно учешће грађана у обављању локалне власти. Општине (или друге јединице локалне самоуправе) углавном више нису бројчано и површински толико мале да би сви грађани, сходно надлежностима локалне заједнице, могли свакодневно одлучивати. Послови у локалној заједници (комунални и други) су постали одвећ компликовани и учестали да би им се прилазило спонтано, по потреби и аматерски. То неизбежно „отуђење“ локалне власти блажи чињеница да је за важне одлуке (статусне, финансијске) увек могуће организовати референдумско одлучивање као вид непосредне локалне демократије и то лакше него на националном нивоу. Уз то, тај референдум је „компетентнији“ од националног јер је становништво у локалу више упућено у животна питања свог окружења, него сви грађани у крупне државне проблеме.

Еволуција локалног самоуправљања у Србији имала је свој посебан пут. Паралелно су на развој наше локалне самоуправе утицале шире друштвене околности, упоредноправна решења и конкретне политичке прилике виђене, углавном, у борби за централизацију и децентрализацију. За садашњу локалну самоуправу у Србији могло би се рећи да са разлогом носи име „самоуправа“. Она свакако није достигла свој зенит, највишу тачку,

³ Непосредно учешће грађана у управљању развија људске способности, одговорност, идеју заједништва, припадност заједници, људи добијају могућност да развију своје потенцијале, да се едукују јер се демократија учи једино кроз праксу. Непосредно учешће грађана у доношењу одлука даје легитимност политичким одлукама и режиму који их доноси. Вид. Jelisaveta Vukelić, „Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji“, *Sociologija* 3/2009, 292-293. Систем локалне самоуправе је ефикаснији, прихватљивији и демократичнији уколико подстиче мотивацију и мобилизацију грађана за учешће у политичким процесима. Мобилизација грађана на локалном нивоу је услов бржег укупног друштвеног развоја. Одсуство мобилизације проузрокује кризу политичке партиципације како на локалном нивоу тако и у глобалној заједници. Александар Ђурђев, „Локална самоуправа у Србији“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1-2/2007, 18.

⁴ Упитна је способност „маса“ да одлучује; поставља се питање искварености људске природе; управљање свих је неефикасно, прескупо, преспоро, политички наивно, недостају вештине за сложене и свакодневне задатке. *Ibid*, 293-294.

али данашње општине имају довољно надлежности да у доброј мери саме собом управљају.

Уставноправни положај локалне самоуправе (у ужем смислу – онај какав је прописан у уставу) је такав да је гарантована као „право грађана“ којим се „ограничава државна власт“ (чл. 12 Устава од 2006). Али, даља разрада овог начелног уставног полазишта није до краја изведена. Постоје одређене дилеме по питањима као што су изворне надлежности локалне самоуправе или правна граница самоуправе у погледу самосталног уређења локалне власти. Такође, питање је колико је уставотворац намеран да локалну самоуправу организује по ономе што се у теорији назива скупштинским моделом организације власти, с обзиром на то да је тај модел у пракси сасвим редак.

Напоследку, пут уједначавања права на тлу Европе није мимоишао ни локалну самоуправу. Као путоказ у том правцу стоји Европска повеља о локалној самоуправи (1985, Савет Европе) која поставља општеприхватљиве стандарде положаја локалне самоуправе. Ипак, довољно је погледати својствености развоја локалних заједница и специфичности појединих држава па да се са извесношћу може закључити да једнообразност локалне самоуправе у Европи не може бити постигнута.

2. ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Појам локалне самоуправе по Уставу Србије од 2006. обухвата неколико елемената. Прво, локална самоуправа је „право грађана“ (чл. 12 Устава), то значи свих грађана Србије. Ово није било какво Уставом дато право већ круцијално утолико што се њиме „ограничава државна власт“.

Друго, право на локалну самоуправу подразумева равноправно: непосредно и посредно демократско одлучивање. Грађани то право остварују непосредно – када сами доносе неку одлуку или посредно – када у њихово име одлучују слободно изабрани представници. Примена два дела ове начелне одредбе сигурно да у Србији (а ни другде) није наведена по редоследу важности (непосредно па посредно). Непосредно одлучивање сведено је на изузетак а посредно, „преко слободно изабраних представника“ је у пракси изразито правило.

Треће, право на локалну самоуправу обухвата и одређене надлежности. Овлашћења локалне самоуправе су, по Уставу, прво одређена начелно а потом се оставља закону да их конкретно (енумерацијом) одреди. Јединице локалне самоуправе су надлежне за она питања која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар њих, а за која није надлежна Република Србија. Која су то питања одређује се законом (чл. 177 Устава).

Право на локалну самоуправу значи и да локална самоуправа може самостално да уређује своје органе. Ипак, овај елемент права на локалну самоуправу, по самој уставној поставци не представља аутономно одлучивање локалне самоуправе. Штавише, „самостално уређење“ је регулисано и ограничено законом. Уређење и надлежност својих органа и јавних служби прописује јединица локалне самоуправе, али у складу са Уставом и законом (чл. 179 Устава).

Пети елемент права на локалну самоуправу је њена институционална заштита. Како је постојање латентног сукоба надлежности између локалног и виших нивоа власти природно, на Уставу је да омогући правну заштиту слабијег у тим односима. Ово је услов остварења права на локалну самоуправу. Заштитник је Уставни суд.

Теоријски појам локалне самоуправе далеко је од једнообразности. „Локална самоуправност“ је dizана чак на пиједестал слободе. Тако је Токвил (*Tocqueville*) писао да у комунама лежи снага слободних народа. Комуналне установе представљају за слободу оно што основна школа представља за науку. Без комуналних усанова један народ може имати слободну владу, али не може имати дух слободе.⁵ Постоји мноштво дефиниција локалне самоуправе и сродних појмова,⁶ почев од (незванично) прве употребе термина „локална самоуправа“ у првој половини XIX века.⁷ Већи број домаћих аутора дао је дефиницију локалне самоуправе односно заједнице у којој се обавља локална власт.

Локална самоуправа, најкраће речено, је облик управљања и одлучивања грађана у локалним заједницама. То је заправо оригинална основна

⁵ Alexis de Tocqueville, *Democracy in Ameriqes*, Paris 1949, 74, у: Јован Ђорђевић, *Уставно право Федеративне Народне Републике Југославије*, Београд 1953, 358.

⁶ Џорџ А. Хајлери је сакупио (1955) 94 дефиниције локалне заједнице. George A. Hillery, „Definitions of Community: Areas of Agreement“, *Rural Sociology*, Vol. 20, No. 2, 1955, 111-123, у: Eugen Pusić, *Komuna i općina*, Zagreb 1981, 6.

⁷ Термин „локална самоуправа“ први пут је употребио енглески филозоф Церем Бентам (*Bentham*) 1832. године. Сам термин није по себи довољно јасан и прецизан па је питање шта се под њим тачно подразумева. Миодраг Јовичић је сматрао да „локалној самоуправи“ у нашем језику у потпуности одговара термин из Швајцарске „*autonomie locale*“ и делимично немачки „*gemeinde (kommunal) selbstverwaltung*“. Од њега је ужи француски израз „*administration locale*“, а шири енглески „*local government*“ и „*local self-government*“. Марко Станковић, *Локална самоуправа у Србији*, Београд 2015, 16, вид. Војислав Симовић, *Комунални систем и комунална политика*, Београд 1966, 41. У француском језику све до сада не постоји реч која би одговарала енглеском *selfgovernment* (самоуправа). Евгеније Васиљевич Спекторски, *Држава и њен животи*, Београд 2000, 156. Тај енглески термин погађа руски термин „самуправљење“, а нашем језику би одговарао термин „локално самоуправљање“ или „локална владавина“. Израз „локална самоуправа“ нешто сужава садржину тог енглеског појма, који има политичко а не само административно значење. Ј. Ђорђевић, 354.

организација власти у једној држави коју врше локални органи.⁸ Локална самоуправа је облик одлучивања и управљања у локалним заједницама, конституисаним на ужим деловима државне територије, и то непосредно од стране њених становника или путем њиховог представништва, које они непосредно бирају, као и других локалних органа. Она има статус уставне материје, а њена самосталност је ујемчена уставом што значи да ужива његову заштиту.⁹ Слободан Јовановић је локалну самоуправу сматрао „изведеном категоријом“ из државне власти, а на трагу да је локална самоуправа државна творевина је и Миодраг Јовичић јер „држава суверено регулише статус, организацију и функцију локалне самоуправе“.¹⁰

Општине (јединице локалне самоуправе) су традиционална установа, која је увек имала, као што има и данас, велики значај у животу државе и друштва, посебно уже, локалне заједнице. Она је основна заједница грађана настањених на одређеном подручју, које може бити мање или веће.¹¹ Локална самоуправа представља облик управе и политички облик у основним и ширим политичко-управним јединицама и локалним заједницама (местима, општинама, градовима, као и срезovima, дистриктима, окрузима, департаментама, провинцијама, војводствима и областима – регионима). Она означава тежњу људи да више или мање самостално управљају пословима своје заједнице.¹² Локална самоуправа мора обезбедити како облике самоуправљања тих грађана, тако и обављање послова које, у расподели надлежности, одговарају овим најнижим јединицама у систему.¹³

Три основна елемента – подручје, самосталност и однос са грађанима, има дефиниција локалне самоуправе коју даје Павле Николић. Локална самоуправа се спроводи на ужим или ширим територијалним подручјима; у вршењу сопствених надлежности локални органи су самостални и не налазе се у хијерархијски подређеном полиожају у односу на централне органе власти; локални органи директно произлазе из народа – њихов избор и опозив врше сами грађани, а и сами грађани преузимају улогу локалних органа у вршењу најзначајнијих надлежности локалне заједнице.¹⁴

⁸ Александар Б. Ђурђевић, *Локална самоуправа*, Нови Сад 2003, 5.

⁹ Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2015, 405-406.

¹⁰ Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд 2014, 341.

¹¹ Још је Аристотел расправљао о проблему величине политичких заједница са стајалишта демократичности, и истакао како мале заједнице, у којима се људи познају и уско су везани заједништвом интереса, представљају супротност безличности удаљене и анонимне централне власти. Али увек остаје проблем привредне снаге и финансијских средстава јер мале заједнице често не могу осигурати средства за своје потребе и развој. Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998, 275-276

¹² V. Simović, 40-41.

¹³ Миодраг Јовичић, *Регионална држава – уставноправна студија*, Београд 1996, 108.

¹⁴ Павле Николић, *Уставно право*, Београд 1993, 442-443.

Евгеније Спекторски разликује друштвену и државну самоуправу. „Друштвена самоуправа“ постоји када становништво на своју руку води бригу о безбедности и благостању, што је карактеристика Средњег века.¹⁵ Суштина „државне самоуправе“ је у томе што централна власт преноси један део своје надлежности на органе изабране и састављене од мештана. Модерна самоуправа је „државна функција“ где се државни задаци остварају снагом мештана, где постоји самостални делокруг послова и сопствене финансије, административна и новчана потпора од државе, као и државни надзор.¹⁶

Стварна локална самоуправа постоји ако су испуњена три услова. Први је да локално становништво бира своја представничка тела која непосредно или преко својих извршних органа имају „извесна решавајућа права“. Други је да та тела имају своју материјалну и месну надлежност, тј. да на својој територији врше одређени круг послова као власт. И трећи, да се надлежношћу локалних органа стварно и формално утиче на живот и развитак локалне заједнице.¹⁷ У том смислу, оствареност локалне самоуправе не зависи само, можда ни претежно, од уставних норми већ од њене стварне развијености. Тако, у Француској која слови за „умерено централизовану земљу“ учешће грађана у локалној власти је на знатно вишем нивоу него у осталим европским државама.¹⁸ Уз све ово, за делање локалне самоуправе неопходна су материјална добра. Самоуправе не може бити без финансијских средстава која служе обављању послова локалне власти, али су средства којима локалне самоуправе располажу различита у апсолутном и релативном смислу.¹⁹

Локална самоуправа начелно је највиши степен самосталности локалних тела, зајамчен самим уставом локалном становништву у одређеном де-

¹⁵ Она је заправо, речима Еугена Пушића, предисторијски праоблик заједништва на територији, који се из предисторије наставља у историју и понегде допире до у данашњи дан. Та праопштина је персоналистички, територијални и функционални систем у којој постоје регулативне институције, и „рудиментарно“ задовољавање заједничких, друштвених потреба путем заједничке, непосредне акције њених чланова. Е. Pusić, 245.

¹⁶ Е. В. Спекторски, 155-156.

¹⁷ Ј. Đorđević, 356.

¹⁸ Један посто грађана има одборнички мандат, већа је излазност на локалне изборе него у другим државама, функције државне и локалне власти су у великом проценту спојене у истој личности, задовољство грађана локалном влашћу, блискост грађана и носилаца локалне власти (на првом месту је начелник општине – комуне, о њему имају боље мишљење него о председнику Републике, владе или о посланицима у парламенту). Gordana Marčetić, Тео Giljević, „Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj“, *Hrvatska javna uprava* 1/2010, 73, 76-77.

¹⁹ Вид. Irena Pejić, „Lokalna samouprava u evropskim ustavnim sistemima“, *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije* (ur. Jelena Perković), Novi Sad 2012, 128.

локругу послова који се сматрају пословима локалне природе. Ти послови се најчешће деле на изворне који произлазе из уставног принципа децентрализације и по правилу су уређени уставом. То значи да их локална самоуправа обавља самостално и без уплива централне власти. Пренети или делегирани послови су они које локалној власти преноси држава (федерална јединица или територијална аутономија) и обављају се под њеним надзором.²⁰ Изворна надлежност укључује и право локалног избора или именовања локалних тела и функционера, док је право надзора централних државних органа ограничено на надзор законитости.²¹

3. КРАТАК ИСТОРИЈАТ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ УОПШТЕ И У СРБИЈИ

Као политичка институција локална самоуправа има напредан и демократски карактер. Настала током XII века или неки век касније²² у Енглеској, Немачкој, Шведској и другде, локална самоуправа је представљала први појавни облик власти нове грађанске класе у настајању. У модерном смислу речи локална самоуправа се успоставља у грађанској демократској револуцији, на рушевинама феудализма и апсолутне монархије.²³ Схваћена у данашњем смислу, локална самоуправа успостављена је у Енглеској као оригинерни и самостални облик управљања заједничким пословима на ужим територијама. Енглеска је, дакле, отаџбина локалне самоуправе.²⁴ Јачање локалне самоуправе поклапа се са развојем капитализма и јачањем социјалистичког покрета, као и са политичком афирмацијом радничке класе, све до пред крај XX века. Истовремено, предлажу се и спроводе различите промене (реформе) у положају, организацији и пословима локалне самоуправе, што траје и данас.²⁵ Традиционална организација и начина рада

²⁰ I. Pejić, 124-125.

²¹ S. Sokol, B. Smerdel, 274.

²² Први облици локалне самоуправе настали су у Европи у XV и XVI веку, развојем средњовековних градова – комуна, који су добили статус слободних градова од краља или феудалца, путем разних повеља и статута. Р. Марковић, 412.

²³ А. Б. Ђурђев, 13

²⁴ Р. Марковић, 412.

²⁵ Осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века конзервативна британска влада донела је програм реформе локалне самоуправе. Он је укључивао дерегулацију, конкуренцију (тендере) и приватизацију и резултатски (профитно) орјентисано руковођење. Све то је подразумевало, између осталог, финансијска ограничења и контроле, пренос овлашћења и одговорности на агенције, укључивање и заштиту интереса корисника локалних услуга, уговорне односе унутар локалне самоуправе, нови модел одговорности према централној власти и др. Ian Sanderson, „Performance man-

јавног сектора се представља неефикасним, усредсређеним на максимализацију услуга и показивање предусретљивости. Такав систем се криви за непожељно стање јавне управе. Треба, сматра се, управљати на начин да се постижу резултати (енг. *managing for results framework, MFR*) чиме се, насупрот старом, ствара ефикаснији јавни сектор.²⁶ Локална самоуправа, као и други делови јавног сектора, почињу да се организују у складу са ставовима новог јавног менаџмента који више не наглашава различиту природу јавног и приватног управљања. Управљање предузећем које има нагласак на резултатима (профиту и продуктивности) треба пресликати и на јавни сектор.²⁷ Неке од тих промена подразумевају и активности које се раније нису повезивале са локалном самоуправом као што је старање о животnoj средини.²⁸ Све то прате и ставови о потреби терминолошке промене – од локалне самоуправе (енг. *local government*) у локално управљање (енг. *local governance*) односно локалну власт.²⁹ На трагу ових промена у Србији је уведен (2002), као могућност, општински односно градски менаџер. Он је у првој фази добио функцију подстицања економског развоја, док је у даљој еволуцији било замишљено да се постојећим надлежностима дода-

agement, evaluation and learning in 'modern' local government", *Public administration*, Vol. 79, No. 2, 2001, 303.

²⁶ Donald P. Moynihan, „Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform“, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1, 2006, 78.

²⁷ Нови јавни менаџмент (*New Public Management*) полази од кључне потребе разврставања великог бирократизованог јавног сервиса на децентрализоване и приватизоване јединице које се темеље на стварању сопственог производа (услуге). Подразумева: склапање уговора са запосленим који садржи и стимулативни одлазак из јавног сектора, увођење начина и мера које постоје у приватном сектору, нагласак на уштеди и дисциплини, већу видљивост циљева топ менаџмента, већу мерљивост стандарда пружања услуга, већи нагласак на излазним резултатима и др. У старој јавној управи је, пак, наглашавана другачија природа јавног сектора у односу на приватни и неопходност процедура да би се осигурало пружање јавних услуга. Вид. Irvine Lapsley, June Pallot, „Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government“, *Management Accounting Research*, Vol. 11, Issue 2, 2000, 215-216.

²⁸ У пословима локалне самоуправе све је више захтева да се води рачуна о животnoj средини. Тако се наводи да локална самоуправа треба да користи рециклирани папир, потрошни материјал, намештај, састојке у градњи путева, еколошка горива за возила попут био дизела, у изградњи зграда захтев је да се води рачуна да будућа потрошња енергије, воде, услуга чишћења буде минимална. Вид. Lutz Preuss, „Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government“, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14, No. 3, 2009, 218.

²⁹ Локално управљање (*local governance*) је шири термин од локалне (само)управе (*local government*) и подразумева сложу организациону структуру власти односно управљања (*governance*) која захвата елементе и јавног и приватног сектора. Вид. Roderick A. W. Rhodes, „The new governance: governing without government“, *Political studies*, Vol. 44, No. 4, 1996, 658.

ју и функције постављања, контроле и координирања рада администрације, чиме би се заокружила правна природа овог института.³⁰ То није још увек остварено и менаџер је остао на функцији помоћника градоначелника за економски развој.

У данашњем времену динамичног технолошког прогреса и информатике, економске повезаности привреда, политичке и административне централизације, политичка улога локалне самоуправе очигледно слаби. Органи централне државне власти шире своја права према локалној самоуправи, тако да је она прерасла у јединствен механизам управљања државом. Држава је достигла то да има супериоран однос према локалној самоуправи одређујући њену надлежност, контролишући и надзирајући је, обезбеђујући финансијска средства и утичући на кадровску политику.³¹

У новом добу, током XX века, продубљује се и посебност локалне самоуправе у свакој држави. У државама се изналазе и комбинују различити модели и степени самоуправности локалних органа, који се успостављају по слици компаративних узора, спајањем решења, задржавањем традиционалне форме уз промену начина рада, а најмање оригиналном организацијом локалне власти.³² Тако настаје теоријско разврставање практичних решења на једностепену, двостепену или вишестепену локалну самоуправу, монотипску или политипску, самосталну или несамосталну и др.

Од друге половине XX века имамо прве покушаје интернационализације уређења локалне самоуправе и у вези са тим одређене стандардизације садржине права на локалну самоуправу. Регионална европска организација, Савет Европе (*Council of Europe*) је имао кључну улогу у том процесу и преломни моменат је представљало усвајање Европске повеље о локалној самоуправи (*European Charter of Local Self-Government*, 1985, ступила на снагу 1988). Та повеља је почетак усклађивања метерије у вези са локалном самоуправом у Европи и приписују јој се велике заслуге у развоју локалне самоуправе у последње три деценије.³³

Србија је и пре донетих нормативних аката о локалној власти имала обичајно уређену локалну самоуправу (управу). Српске село је и пре Првог

³⁰ Snežana Đorđević, „Funkcionisanje sistema lokalne samouprave u Srbiji“, *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije* (ur. Jelena Perković), Novi Sad 2012, 93.

³¹ А. Б. Ђурђев, 9, 14.

³² Тако се као разлике у развоју локалних самоуправа у земљама средње и источне Европе (Хрватска, Бугарска, Румунија, Мађарска, Чешка, Словачка, Словенија, Пољска) наводе: структура локалних самоуправа, начин уређења администрације на локалном нивоу (од једног до три нивоа) и фискална питања рада локалне самоуправе. Vjekoslav Bratić, „Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?“, *Financijska teorija i praksa* 2/2008, 78-79. Вид. I. Pejić, 119.

³³ М. Станковић, 16. Опширније о Повељи: *ibid*, 45-51.

српског устанка (1804), као и у периоду од неколико деценија после, имало свој орган власти. Народну самоуправу у селу је представљао кнез (обично наследна функција) који је имао део судске и извршне власти. У кнежинама, које су обухватале више села, ту власт обављао је кнежински кнез – обор-кнез. Он је представљао кнежину према турској власти која је столовала у градовима и нахијама. Ова локална власт се различито оцењује у погледу тога да ли је била облик децентрализације или деконцентрације. Између крајњих ставова, дато је и средње мишљење по коме је ондашња народна самоуправа оцењена као веома значајна институција која је „допринела очувању националног бића српског народа и традиционалних облика демократије“, али са веома скромним непосредним учешћем народа.³⁴

Од Првог српског устанка народна самоуправа је пролазила кроз различите периоде. За време устанка оформљена је централна, војно-цивилна власт која је неутралисала дотадашњу народну самоуправу (кнежинску и нахијску), а слично стање је постојало и за прве Милошеве владавине (1815-1839). У периоду од Турског до Радикалног устава (1838-1888) „вршење власти на локалном нивоу доживело је бројне преображаје, узроковане честим променама власти, изменом релевантног законодавства и променом државе у међународној заједници“.³⁵ Подељена на округе, срезове и општине, Србија је наизглед имала тростепену локалну самоуправу, али с обзиром на „принцип централизма, није могло бити речи о локалној самоуправи, већ евентуално о њеним траговима“.³⁶ По Закону о општинама (1839) најмање јединице, општине, нису имале одговарајуће приходе, а за реализацију њиховог буџета морала је постојати сагласност централне власти. Најважнији орган био је „општински суд“. Временом је ојачан положај представничког тела, „општинског збора“ (1866), да би законом из 1878. били укинута сви облици локалне самоуправе и уведена полицијска управа.

Нови, позитиван период у развоју локалне самоуправе отпочиње доношењем Радикалног устава и закона у наредне две године (о општинама, о окрузима и срезовима) којима се задржава тројака постојећа структура, са мањим општинама од дотадашњих. Уз то, положај три нивоа власти вертикалне децентрализације је унапређен. По доношењу Октроисаног устава (1901) враћено је раније законодавство, а потом је донет и нов Закон о општинама (1902) што је значило мање самоуправе на локалном нивоу власти. Овај закон је практично наставио да важи и под наредним Уставом (1903), а ситуација није битно побољшана ни новим законом о окрузима и срезовима

³⁴ Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Београд 1998, 195, у: М. Станковић, 55.

³⁵ М. Станковић, 57.

³⁶ *Ibid*, 58.

(1905). Локална самоуправа је била „редукована на меру која се, чак и за оно време, може сматрати незадовољавајућом“.³⁷ Ипак, општинска управа у раздобљу 1903–1914. би се могла назвати самоуправом јер је испуњавала теоријске услове за то, пре свега непосредан избор институција и постојање послова самоуправног делокруга.³⁸

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца вертикална организација власти добија још један, највећи облик – области (установљене уредбом а не законом). У областима и срезовима су, поред самоуправне надлежности, постојали и органи државне управе (велики жупан и срески поглавар). После укидања области (1929) локална самоуправа је поново успостављена као једностепена, са општинама (бановине су биле управне области и малим делом територијалне аутономије, а срезови су били облик деконцентрације власти).³⁹

Током развоја социјалистичке Југославије локална самоуправа је остварила свој зенит. По првом Уставу ФНР Југославије (1946) држава је била централизована, али је касније са сваким новим уставом (три) и пратећим законодавством повећавана децентрализација. Базне јединице локалне самоуправе биле су општине као „основне друштвено-политичке заједнице“ (по Уставу СФР Југославије од 1963). Њихова претеча било је успостављање комуналног система на локалном нивоу (1955) по коме је општина, у даљем пројекту одумирања државе (деетатизација), требало да преузме функције државе.⁴⁰ Врхунац локалног, комуналног система достигнут је Уставом СФР Југославије од 1974. Он даље развија општину као основну друштвено-политичку заједницу за коју важи претпоставка надлежности. Њој су припале све функције власти осим оних које су поименично додељене граду, покрајини, републици и федерацији.⁴¹

Уставне основе данашње локалне самоуправе у Србији постављене су Уставом од 1990. Општина је основна (једина) јединица локалне самоуправе чије је уређење Устав већма препустио законодавцу. За важења тог Устава до-

³⁷ Р. Маринковић, 243. Опширније: М. Станковић, 65-77.

³⁸ Мирослав Свирчевић, *Локална управа и развој модерне српске државе*, Београд 2011, 517. Међутим, није постојала потпуна буџетска самосталност (окружна и среска начелства су утицала на доношење „рачунско-правних аката“) и постојао је неки вид политичке (а не само законске) контроле над радом општина. *Ibid*, 516-517.

³⁹ Опширније: М. Станковић, 77-85.

⁴⁰ По угледу на Париску комуноу (1871) где је успостављена, после војног пораза француске државе, сасвим суверена, градска локална власт. „Пролетери престонице, услед слабости и издајства владајућих класа, разумели су да је куцнуо час када они треба да спасу ситуацију тиме што ће управу узети у своје руке (...) чим су доспели до власти похитали су да на своје скупове позову народ Париза (...)“. Покрет, који је у почетку био само републикански одбрамбен, постао је у току времена социјално обојен, и то само зато што су га водили радници. Лисагаре, *Историја Париске комуне* (прев. Олга Тимотијевић), Београд 1946, 100-101.

⁴¹ Опширније: М. Станковић, 85-100.

нета су три закона о локалној самоуправи (1991, 1999, 2002), где је сваки следећи мењао (да ли и унапређивао) ниво самоуправности општина. Ипак није, ни близу, достигнут ниво из социјалистичког самоуправљања. У овом периоду (1991–2007) мењао се обим децентрализације, права локалне самоуправе, начин одређивања локалних надлежности, избор и овлашћења локалних органа, надзор централне власти, финансијски приходи и самосталност, право својине локалне самоуправе и др. Основ таквог положаја локалне самоуправе преузет је и важећим Уставом и Законом о локалној самоуправи (2007).⁴²

4. АНАЛИЗА ПОЛОЖАЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПО УСТАВУ ОД 2006.

Локална самоуправа у Србији је уставна категорија. Основни елементи положаја локалне самоуправе у систему власти примарно су уређени Уставом. Детаљније одредбе, као разраду уставних норми о локалној самоуправи налазимо у законима и подзаконским актима, све до општих аката јединица локалне самоуправе.

Уставноправно, локалну самоуправу можемо анализирати као право грађана и као организациони облик уређења власти. Устав у почетним одредбама („Начела Устава“) гарантује право грађанима на локалну самоуправу. Ово колективно људско право је измештено из другог дела Устава, где су уређена остала људска права, па му је на тај начин додато на приоритету и важности. Устав ово право дефинише као право грађана на локалну самоуправу којим се ограничава државна власт. То значи да постојање локалне самоуправе за неки степен смањује државну власт, односно неке јавне послове не врши држава него локална самоуправа. Право на локалну самоуправу је посебно и због тога што „подлеже само надзору уставности и законитости“. Другим речима, унутар уставних и законских граница право на локалну самоуправу је неограничено, слободно, толико да виши ниво власти не може контролисати корисност (целисходност, опортуност) обављања локалних надлежности.

Субјекти права на локалну самоуправу су сви грађани Републике Србије, подељени у мање или више бројне заједнице (колективитете). И оно је, попут других људских права, такво да поставља границу државној власти. То значи да су неке сфере живота у локалној заједници, у општини, сасвим или у највећем делу изузете од државне власти. Ово „у највећем делу“ значи да држава не уређује наведену област, већ препушта то оп-

⁴² О предлозима новог уставноправног положаја локалне самоуправе вод. Александар Ђурђев, „Локална самоуправа у предлозима нових уставних решења“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1-3/2002, 105–110.

штине или граду, задржавајући себи право надзора. На пример, град се стара о заштити животне средине и доноси програме коришћења и заштите природних вредности, акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима централне власти. Та усклађеност је предмет надзора.

Под организационим обликом и нивоом уређења власти локалне самоуправе подразумева се њен положај (у ужем смислу) по Уставу. Тај **положај чини неколико елемената**: назив, територија, оснивање и укидање јединице локалне самоуправе, начин одлучивања грађана у њој, самостално уређење сопствених органа што у ширем смислу обухвата и надлежност, и заштиту локалне самоуправе.

Устав одређује да су јединице локалне самоуправе у Србији општине, градови и град Београд (чл. 188). Иако су облици јединица локалне самоуправе поименично наведени као да се ради о политипској локалној самоуправи, овде је пре реч о једном основном облику и два изведена. Законске одредбе (Закон о локалној самоуправи и Закон о главном граду) прецизније уређујући општину, град и град Београд, потврђују да је у питању један организациони облик који се, осим величине, разликује тек по неким карактеристикама.⁴³ Устав даље одређује да јединица локалне самоуправе има своју територију и седиште, али границе територије и одређење седишта препушта да уреди закон (Закон о територијалној организацији). Дакле, у погледу одређивања територије и седишта нема самоуправе већ одлучује централна власт. Оно што је, утешно, остављено грађанима у општини и граду је право на референдумско изјашњавање, али не и одлучивање, када се ради о промени општинске и градске територије. Устав, додуше, не одређује да ли је тај референдум саветодавни или обавезујући, већ га дефинише обавезним (он „претходи“ а не: може да претходи) и претходним. Закон тај референдум дефинише саветодавним. Одржава се пре коначног акта о „оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе“. Грађани практично референдумом подржавају иницијативу (скупштине општине или 10% бирача) за формирања нове општине, укидање постојеће и повећање или смањење општинске (градске) територије. О томе мериторну одлуку (измена закона о територијалној организацији) доноси законодавно тело, Народна скупштина (чл. 188 и 189).

У погледу оснивања и укидања Устав прави разлику између општина, градова и града Београда (чл. 189). Општине се оснивају и укидају законом. За градове Устав није предвидео укидање (осим ако се не примењује одредба о „оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе“), али се позива на законом дате критеријуме према којима се

⁴³ Тако Град Београд поред надлежности града утврђених Уставом и законом има и надлежности по свом Статуту, чл. 26. Вид. <http://www.beograd.rs/download.php/documents/Statut.pdf>, 26. децембар 2015. године.

град може основати. Оснивање две или више градских општина на територији града је уставна могућност, дата овај пут не законодавцу већ локалној самоуправи. Градске општине се могу основати у складу са статутом града. Да су градске општине подзаконска а не законска категорија потврђује уставна одредба да се статутом града уређује који ће од послова града бити пренети градским општинама. О граду Београду доноси се посебан закон који, поред његовог статута, уређује положај главног града.

Грађани у јединици локалне самоуправе одлучују – речима Устава: остварују право на локалну самоуправу – „непосредно или преко својих слободно изабраних представника“. Референдум је облик непосредног „одлучивања“ грађана, мада они ту када се оснива или укида локална самоуправа или мења јој територија не одлучују већ само дају правно необавезујуће мишљење.⁴⁴ Практично подржавају или не подржавају иницијативу. Главно преостало место где грађани непосредно одлучују заправо су локални избори. На њима се бирају одборници за локално представничко тело – скупштину општине или града. Други видови одлучивања грађана у локалној заједници прописани су законом и локалним највишим правним актом, статутом (грађанска иницијатива, зборови грађана, локални референдум).

Устав начелно даје јединици локалне самоуправе **„право на самостално уређивање органа** (чл. 179). Даља уставна разрада овог полазишта открива да ове „самосталности уређивања“ практично и нема. Самостално уређење локалних органа и јавних служби је „у складу са Уставом и законом“. Логично следи питање: колико је преостало поље самосталности (у нашој пракси та самосталност је број одборника унутар законом датих граничника 19-75, на пример). Устав посебно истиче један сегмент који улази у надлежност локалне самоуправе а то је међународна сарадња. Локална самоуправа има право да сарађује са одговарајућом локалном јединицом друге државе, у оквиру спољне политике Републике Србије. Ова надлежност је могућа само уз поштовање територијалног јединства и правног поретка државе (чл. 181 Устава). У другом члану, пак, одређује се да су, поред скупштине, органи општине и „други органи одређени законом“ (чл. 191 Устава). Потом се наводе „извршни органи општине“ о чијем избору одлучује скупштина општине, у складу са законом и статутом.

У погледу уређења власти ово „у складу са Уставом“ (чл. 179) значи и да је скупштина општине или града њихов „највиши орган“. Уставна основа

⁴⁴ Још је основна критика Закона о општинама из 1866. била да је државна власт, мимо одлуке грађана, могла да апаја или раздваја општине, вид. Александар Ђурђев, „Локална самоуправа у Србији“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1-2/2007, 10.

скупштинског облика организације власти на локалном нивоу није даље дограђена јер нема одредби о другим органима власти. То је препуштено закону (Закон о локалној самоуправи је уредио положај свих локалних органа) чиме је локалној самоуправи „закључано“ уставно право на самостално уређивање органа. Устав даје нешто више простора скупштини општине, подижући је на ранг „уставног органа“. Она доноси највиши правни акт општине, статут. Поред овог акта из њене надлежности, доноси и друге опште акте, усваја буџет и завршни рачун, доноси план развоја и просторни план, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом. Она бира извршне органе општине (председника општине и општинско веће), у складу са законом и статутом (чл. 191).

Потврду да је скупштина највиши локални орган налазимо и у нешто опширнијим уставним одредбама о одборницима који „чине скупштину јединице локалне самоуправе“. Они се бирају на четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, што је опет препуштено да даље уреди закон а не локални пропис. У погледу састава скупштине Устав брани позитивну дискриминацију националних мањина прописујући да ће се, у складу са законом, омогућити њихова сразмерна заступљеност.

Највише уставних одредби тиче се **надлежности** општине, градова и града Београда. Устав ове јединице локалне самоуправе разликује, између осталог, и по томе. Граду се, поред надлежности које су Уставом поверене општини, могу законом поверити и друге надлежности.⁴⁵ Што се тиче града Београда, његове надлежности су надоградња основе коју имају општина и град. Посебним законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности, што значи да Београд као јединица локалне самоуправе има више надлежности од осталих.

Устав даје општини бројне надлежности које она обавља преко својих органа, у складу са законом (чл. 190). Уједно Устав не „блокира“ број надлежности општине, прописујући да општина обавља и друге послове који су одређени законом. Овде се локална надлежност унутар уставног права на локалну самоуправу ограничава са две стране. Једна је сврсисходност одлучивања на локалном нивоу о некој теми. То значи да је најбоље (и најлакше, најекономичније, најквалитетније, најбрже, најпримереније) да о томе одлучи локална власт или непосредно становништво локалне заједнице. Друго ограничење је негативно и поштује хијерархију система вла-

⁴⁵ У овом члану Устава (189) употребљава се термин „поверити“ послове уставом и законом. Ово би могло да значи да локална самоуправа нема изворне надлежности већ само оне које јој повери централна власт. У следећем члану (190) приликом набрајања надлежности општине нема више „поверених“ послова већ оних одређених Уставом, који су дакле изворни, као и других послова одређених законом.

сти – да то питање није у надлежности државе. Ове надлежности се тичу изворних послова не и поверених. Поверени послови нису уставног изворшта већ представљају једностранни пренос овлашћења од стране државе на локалну самоуправу.

Изворне надлежности општине тичу се комуналних послова, коришћења грађевинског земљишта и пословног простора, старања о локалним путевима, јавним објектима (општинским), локалном превозу, просвети, култури здравственој, социјалној и дечијој заштити, спорту и физичкој култури, туризму, занатству, угоститељству, трговини, животној средини, културним добрима (општинским), о заштити од елементарних и других непогода, пољопривредном земљишту. Ово нису искључиве надлежности општине у наведеним областима већ су конкурентне – држава и покрајина такође ту имају надлежности, па се посао општине своди на оно што потпада под „општински значај“ (и „значај за општину“).

У истом члану се набраја (другачијом систематизацијом) још надлежности од којих неке општина врши „самостално, у складу са законом“, неке само „у складу са законом“, а треће без позивања на закон. Самостално, складу са законом, општина доноси буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја, утврђује симболе и њихову употребу, управља општинском имовином. У складу са законом општина прописује прекршаје за повреде општинских прописа. Директно по основу Устава а без позивања на закон, општина се стара о људским и мањинским правима и о јавном информисању на свом подручју.

Поред тога што су надлежност локалне самоуправе и положај њених органа омеђени актима централне власти, та власт, уобичајено, задржава себи **контролна** овлашћења. У том смислу ни послови локалне самоуправе који се сматрају изворним не могу то бити у потпуности јер и над њима постоји контрола законитости. Овде Устав говори само о општини, чији су акти под надзором Владе, а не о граду и граду Београду. Влада може општи акт општине (статут или одлуку, на пример) који је по њеном суду неуставан или незаконит, да обустави од извршења. Да би ова обустава правно опстала до доношења мериторне одлуке, услов је да Влада у року од пет дана покрене поступак за оцену уставности и законитости обустављеног акта. Коначно ће о останку или елиминацији општинског акта из правног поретка одлучити Уставни суд.

Влада може, ако су испуњени услови дати законом, да распусти скупштину општине. Ово значи да је Влада хијерархијски изнад другог уставног органа – скупштине општине, иако се ради о органима „двају“ власти – централном и локалном. Истовремено са распуштањем, Влада ће именовати привремени орган који у прелазном периоду, до избора нове, ради уместо распуштене скупштине општине. Његов састав се попуњава тако да

се „води рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине општине“ (чл. 192). То значи да су његови чланови представници дотадашње власти и опозиције. Уједно, при саставу привременог органа води се рачуна и о правима националних мањина.

И када је у питању заштита права локалне самоуправе, Устав говори само о општини (док у рубруму тог члана 193 стоји „локална самоуправа“). Та **заштита** локалне самоуправе је двојака – једна је усмерена на појединачне, а друга на опште акте, којима се повређује општинска надлежност односно право на локалну самоуправу. Уставном суду се, ради заштите својих права, локална самоуправа може обратити двојако – на општи и конкретан начин. Општина ће (не помињу се град и град Београд), преко свог по статуту надлежног органа (скупштине општине, општинског већа) поднети жалбу Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине.⁴⁶ Исти орган општине може да покрене поступак за оцену уставности и законитости републичког или покрајинског општег акта којим се „повређује право на локалну самоуправу“. Ово би било специјално овлашћење за покретање поступка оцене уставности и законитости које је уже од Уставом датог „генералног овлашћења“ органима локалне самоуправе да покрену поступак оцене уставности и законитости (чл. 168). Несклад одредби Устава по овом питању оставља дилему да ли је локална самоуправа власна да покрене поступак оцене уставности и законитости било којег општег акта или само оног којим се повређује „право на локалну самоуправу“? Потоња одредба о „специјалном овлашћењу“ у неку руку конкретизује напред дато генерално овлашћење локалној самоуправи за покретање поступка оцене уставности и законитости. Стога је логично овај „сукоб“ уставних одредби тумачити „у корист“ суженог овлашћења.⁴⁷

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Наша локална самоуправа је током последња два века развоја еволуирала од установе обичајног права до уставног права којим се ограничава државна власт. Право на самоорганизовање и истовремено коришћење из-

⁴⁶ Нејасно је да ли је овде направљена техничка грешка па би требало да стоји уместо: „органа јединице локалне самоуправе“ - „органа аутономне покрајине“. Или је уставописац под „органима јединице локалне самоуправе“ имао у виду органе неке друге општине или града. Али је онда проблем да се логички разложи - како то органи локалне самоуправе могу да крше исто (своје) право на локалну самоуправу.

⁴⁷ Вид. Р. Марковић, 431.

ворних надлежности, својство је данашњих локалних заједница у многим државама. То су одлике и положаја локалне самоуправе у Србији.

Анализирајући у Уставу основне елементе појма а тиме и положаја локалне самоуправе: право грађана, демократско одлучивање, изворне надлежности, право на самоорганизовање и заштиту – може се изнети неколико закључака. По свом демократском капацитету - близине власти грађанима, а посебно због лакшег непосредног одлучивања грађана, локална самоуправа је какав-такав преостали резервоар непосредне демократије. Право грађана на локалну самоуправу је тачка где се заправо преламају два супротна процеса. Она је нарушена процесом јачања државе, а уједно је и заштићена, негде само начелним, протежирањем децентрализације (често коришћеном као синоним за демократизацију). Ипак, непосредно одлучивање грађана и на овом нивоу власти се проређује и све више своди само на непосредно гласање за локалне органе – представничко тело и, до некле, челника јединице локалне самоуправе.

Локалне самоуправе нема без изворних надлежности – оних у којима локална власт самостално одлучује. Изворне надлежности су они послови којих се држава одрекла и путем устава доделила их локалној самоуправи. Додељене јој изворне надлежности локална самоуправа врши у складу са законом, што је ограничење „изворности“ тих послова. Поред тог општег ограничења, неки изворни послови, као што су старање о културним добрима или јавним објектима, ограничава се само на добра и објекте од општинског значаја. И на тај начин се деле „конкурентне надлежности“ између државе и локалне самоуправе, а уствари сужава поље изворних локалних послова. Полазно оригинерна надлежност локалне самоуправе је и право на самоорганизовање које је такође сведено на законско уређење и ограничење. Тиме је и овом праву промењена правна природа јер је приближено пренетим а удаљено од изворних надлежности. Скупштина општине је орган који је изворно, по Уставу, део права локалне самоуправе на самоорганизовање, док су остали локални органи предмет законског уређења. У вези са овом поделом на изворне и пренете послове стоји и квалитет надзора који има централна власт. Тако, изворни послови подлежу оцени уставности и законитости о чему коначну реч даје Уставни суд.

Заокруженог положаја локалне самоуправе нема без њеног права на заштиту. Заштита је институционализована и усмерена како против појединачних тако и општих правних аката. И овде последњу реч има независан орган централног нивоа власти, Уставни суд. Његова аполитичност је гаранција ефикасне заштите права и свеукупног положаја јединица локалне самоуправе.

*Slobodan P. Orlović, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs*

Constitutional Status of Local Self-Government in Serbia

Abstract: *local self-government in Serbia is a level of power which has a long tradition. The local power has evolved from the institution of customary law to the constitutional right of citizens which limits the state authority. With a historical overview, theoretical and comparative review, the article is particularly analyzing the status of local self-government in the Constitution of 2006. Elements which wrap up the constitutional status of local self-government are explained and distinctively described: term, decision-making, jurisdiction, self-organization and protection of local self-government, are explained and specifically described.*

Key words: *local self-government, constitution, Republic of Serbia*

Датум пријема рада: 18.02.2016.