

Дарко Голић **Уставно уређење**

ДРУГИ ДЕО Територијално уређење

**УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ
ДРУГИ ДЕО
ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ**

ДАРКО ГОЛИЋ

ИЗДАЈЕ:
Фондација „За српски народ и државу“

ДИЗАЈН КОРИЦА И ПРИПРЕМА ЗА ШТАМПУ:
Горан Ратковић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА:
Катарина Пиштелић

ШТАМПА:
Бирограф, Београд

ТИРАЖ:
500 примерака

© Фондација „За српски народ и државу“, 2021.

ISBN 978-86-81728-13-0

Илустрација на насловној страни:
piqsels.com

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342(497.11)*20"
352.07(497.11)*20"
316.334.3(497.11)*20"

ГОЛИЋ, Дарко, 1983-

Уставно уређење. Део 2, Територијално уређење / Дарко Голић. - Београд : Фондација „За српски народ и државу“, 2021 (Београд : Бирограф). - 30 стр. ; 20 cm

Тираж 500. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 29-30.

ISBN 978-86-81728-13-0

а) Уставно право – Србија – 21в б) Локална самоуправа – Србија – 21в в) Политичке институције – Србија – 21в

COBISS.SR-ID 3193652

10. ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ

5

10.1. Аутономна покрајина

9

10.1.1. Појам и обележја

9

10.1.2. Елементи аутономије

14

10.2. Локална самоуправа

18

10.2.1. Појам и елементи

18

10.2.2. Локална самоуправа у Србији

22

ЛИТЕРАТУРА

29

10. Територијално уређење

Територијално уређење представља други део материје о уставном уређењу. Оно је одређено обликом државног уређења (унитарна или сложена држава), али имајући у виду да се локална самоуправа, као његов најважнији аспект, и децентрализација уопште, посматра и као облик ограничења државне власти, али и демократизације друштва, оно се може посматрати и у контексту политичког поретка. Осим тога, поједине државе (Велика Британија, Данска, Финска, Португалија, Молдавија итд.), а међу њима и Република Србија, поседују у свом саставу и територијалне аутономије. С обзиром на то да су различити разлози определили њихов настанак и конституционализацију, различита су и решења у упоредном праву о положају и улози територијалних аутономија. Ипак, функционисање државне власти, као и политичког система уопште, тешко да се може одвојено посматрати од конкретног државног, и у оквиру њега – територијалног уређења.

По свом државном уређењу Република Србија је унитарна (проста) држава. Унитарне државе су све оне државе у којима државну власт на целој њиховој територији врши јединствен и хомоген систем државних органа.^[1] Тај систем

[1] Други облик државног уређења представља федерална (сложена) држава. Њу карактеришу три начела: супрематија федералног устава над правом федералних јединица, аутономија федералних јединица и учешће федералних јединица у власти федерације. У федералној држави је државна власт подељена између федерације и федералних јединица, које имају карактер (несамосталних) држава. Федерација се сматра сувереном, она је међународноправни субјект, а федералне јединице, поред гарантоване аутономности, учествују у власти федерације (првенствено кроз други дом парламента). Сходно томе, у њима постоје два система државних органа: 1) федерални и 2) систем органа федералних јединица. Федералне јединице представљају унитарне заједнице, које такође могу бити централизоване и децентрализоване.

државних органа чине централни органи, чије је седиште, по правилу, у главном граду и бројни нецентрални органи, који своје послове обављају по читавој територији државе, где су и смештени. Ипак, нецентрални органи могу бити државни и недржавни. Ако су нецентрални органи државни органи или њихов део, то представља децентрацију државних послова, којом се обезбеђује ефикасније вршење државне власти, у односу на њихово вршење из једног центра.^[2] Распоред нецентралних органа је условљен регионалним или локалним посебностима и потребама, а посебно према броју становника, природи и садржају њихових делатности.

У типичној унитарној држави, парламент, влада и шеф државе организовани су искључиво као централни државни органи, што произлази како из чињенице да су једини и јединствени, тако и из чињенице да се њихове одлуке доносе и важе подједнако за целу територију државе. С друге стране, управни и судски органи су ти који доносе појединачне правне акте и предузимају појединачне радње према становништву, које је на целој територији, па се због тога као нецентрални државни органи по правилу појављују управни и судски органи. Нецентралним државним органима не сматрају се органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, јер они представљају децентрализоване недржавне органе, али и њима може бити поверено вршење појединих државних послова.

Према односу централних и нецентралних органа унитарне државе могу бити централизоване и децентрализоване. У централизованим државама нецентрални органи су

[2] Пусић говори о „прикривеној децентрализацији“. Пусић, Е. (1989). *Наука о управи*. Књ. 1. Уводна питања; Управа у друштву; Управа као људска дјелатност. Загреб: Народне новине; Правни факултет.

најчешће државни органи (или делови државних органа) који су дислоцирани и распоређени по целој државној територији. По својој суштини, начину рада и одлучивању, постављању и разрешавању њихових руководилаца, они су централни органи, само територијално размештени ван главног града, тј. реч је заправо о деловима централног органа. Оваква држава се назива централизованом, јер све одлуке у центру доносе централни државни органи, а механизам територијалног размештања организационих јединица централних органа по државној територији назива се деконцентрација. Чак и када ти нецентрални органи формално нису део државних органа, него нпр. органи јединица локалне самоуправе, али су у потпуности подређени централним органима, њихов однос се може означити централизацијом (али не и деконцентрацијом).^[3]

Држава која државне послове ван свог седишта поверава недржавним нецентралним органима (локалне самоуправе, територијалне аутономије), који су по правилу непосредно бирани, назива се децентрализованом државом, а начин таквог организовања државних послова назива се децентрализацијом. Нецентрални органи су у овом случају децентрализовани; они нису, као у централизованој држави, део система централних органа, већ у вршењу својих послова поседују одређени ниво самосталности, те не подлежу контроли целисходности свог рада. Контрола коју над њиховим радом врше централни органи обухвата само законитост њиховог рада.

[3] Централни органи у овом систему могу да нареду нецентралним органима какве акте ће доносити, контролишу њихове акте (укључујући и њихову целисходност, а не само законитост) и могу да их мењају. Децентрализовани систем тако нешто не омогућава, већ се суштина односа састоји у томе да централни органи доносе опште акте (то право у ограниченој мери могу имати и нецентрални), те врше контролу законитости аката нецентралних органа. Више о томе у: Лукић, Р., Кошутић, Б. & Митровић, Д. (2001). *Увод у право*. Београд: Службени лист СРЈ, стр. 306–308.

Децентрализација по својој суштини може бити функционална и тада подразумева преношење овлашћења за обављање одређених државних послова (јавна овлашћења) на одређене организације нетериторијалног карактера (нпр. на привредне или адвокатске коморе, универзитете или предузећа, установе), при чему држава ипак задржава одређену контролну функцију. Уставом Србије тако се предвиђа могућност да се законима поверавају јавна овлашћења не само регулаторним телима, предузећима, установама и другим организацијама него и појединцима. Ти субјекти поседују одређену функционалну самосталност, док држава контролише законитост њиховог рада. Посебан облик функционалне децентрализације, који се због свог историјског значаја издваја и у посебну класификациону јединицу, јесте персонална децентрализација, која представља поверавање одређених послова нетериторијалним колективитетима (нпр. савети националних мањина, верске заједнице), али она данас има далеко мањи значај него у средњем веку (феудализам), када је преовладавао персонални принцип примене права.

Други облик децентрализације је територијална децентрализација, која значи преношење одређених државних послова на територијалне колективитете грађана. Као субјекти права на обављање тих послова појављу се грађани те локалне јединице, која може бити мања (нпр. општина, град), али и већа (нпр. регион или покрајина), непосредно или преко изабраних органа.

Република Србија, као унитарна држава, поседује две врсте нецентралних органа, оних који су део централних (деконцентрација) и оних који су недржавног карактера, а то су органи јединица локалне самоуправе и аутономних покрајина (де-

централизација).^[4] Стога, она представља децентрализовану државу. Имајући у виду да нивои територијалне политичке организације (локална самоуправа – АП – Република) нису исти на целој њеној територији, она је асиметрично децентрализована. Деконцентрација не представља предмет овог излагања и представља материју управног права. Децентрализовани органи су органи јединица локалне самоуправе те органи аутономних покрајина, и биће детаљније изложени. У том погледу, уз изостављање расправа о томе да ли су локална самоуправа и територијална аутономија облик децентрализације у основном или ширем смислу, за потребе овог излагања биће посматрани као елементи територијалног уређења.

10.1. Аутономна покрајина

10.1.1. Појам и обележја

Аутономне покрајине у Републици Србији представљају облик територијалне аутономије. У Републици Србији постоје АП Војводина и АП Косово и Метохија. Оне су дефинисане као аутономне територијалне заједнице основане Уставом у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију.^[5] Једна од новина Устава из 2006. године јесте разлика

[4] Овај модел децентрализације може се подвести под тзв. француски модел (модел дуплог колосека) који подразумева две врсте нецентралних органа – децентрализоване и централизоване, за разлику од тзв. енглеског модела (једног колосека), где постоји само једна врста нецентралних органа, који су делимично централизовани, а делимично децентрализовани. Лукић, Р., Кошуткић, Б. & Митровић, Д. (2001). *Увод у право*. Београд: Службени лист СРЈ, стр. 307–308.

[5] Право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу представља једно од начела Устава. Њиме се ограничава државна власт (члан 12). Ипак, то није субјективно право, него облик децентрализације, којим се власт ограничава и приближава грађанима.

у положају аутономних покрајина. АП Војводина поседује аутономију која је оквирно уређена Уставом и детаљније Законом о утврђивању надлежности, те својим Статутом; то је тзв. обична аутономија. За разлику од ње, КиМ поседују суштинску аутономију.^[6] Суштинска аутономија не представља теоријски одређен појам. Он треба да обухвати знатно шири садржај, веће надлежности, те да покрива сваки облик аутономности који не нарушава територијалну целовитост и суверенитет Републике Србије, у складу са Резолуцијом 1244 Савета Безбедности УН из 1999. године. Јасно је да се ради о широј аутономији у односу на обичну, чија горња мера може бити све оно што није независност (више од аутономије, мање од независности). Положај АП КиМ биће уређен тек доношењем закона о суштинској аутономији, за који је предвиђен поступак за промену Устава. Такође, по поступку за промену Устава омогућено је и оснивање нових аутономних покрајина, што такође представља новину Устава из 2006. године. Предлог за промену потиче од грађана, на референдуму.

[6] Положај територијалних аутономија у оквиру Србије мењао се током година: од 1946. године (доношење првог Устава нове Југославије), преко Устава Југославије и Србије из 1963. (и њихових амандмана), до Устава СФРЈ и СРС из 1974, када су аутономне покрајине добиле државне функције, с правом двоструког представљања (у органима републике и федерације), лишавајући Републику Србију основних функција на тим деловима њене територије, предвиђајући за њу симболичне надлежности, чиме је она доведена у неравноправан положај с другим републикама у федерацији. У том погледу Устав Социјалистичке Републике Србије чак је превазилазио гаранције аутономије федералног устава. Амандмани на Устав СРС из 1989. делимично су ограничили аутономност (тачније квазидржавност) покрајина. Устав Србије из 1990. укинуо је квазидржавност покрајина, успоставио државне надлежности Републике на целој њеној територији, те аутономију ограничио на ону меру која не угрожава државно јединство и интегритет Републике Србије, али се решења о аутономији практично нису примењивала на територији АП КиМ услед активног бојкота већине албанског становништва покрајине. Устав из 2006. године аутономне покрајине уређује на нивоу који одговара стандарду (условно речено) територијалне аутономије у Европи, са могућношћу успостављања креативних решења за АП КиМ.

Територијалне аутономије су делови територије унитарних држава, који су по свом правном положају различити од остатка територије те државе, тј. они су политичко-територијални изузетак у тој држави. Оне су у свету релативно ретка појава – може се сматрати да их данас највише има у 22 државе у свету (Велика Британија, Италија, Шпанија, Португалија, Данска, Финска, Индија, Кина итд.). Дакле, то су појединачни делови територије једне унитарне државе, изузев Шпаније и Италије где је то цела територија.^[7] Разноврсне посебности делова одређених држава, историјски, етнички, географски, економски итд. захтевају и оправдавају поседовање посебног положаја тих делова, који укључује одређени ниво самосталости која превазилази ниво локалне самоуправе, укључујући у већој мери политичку компоненту.^[8]

Садржински, суштина територијалне аутономије представља поседовање самосталне, али ограничене законодавне власти (грч. *auto* – сам и *nomos* – закон). То значи да територијалне аутономије имају право да доносе примарне правне акте – законе (у материјалном смислу) који се доносе само

[7] У теорији се Шпанија и Италија узимају као примери регионалне државе, јер је цела њихова територија издвојена на регионе. Између њих постоје разлике у погледу правног положаја, првенствено надлежности, а некад и организације власти у оквиру њих. Ипак, ти региони су по свом садржају територијалне аутономије.

[8] Имајући у виду често навођену тврдњу о „историјском утемељењу“ аутономије Војводине, Симовић с правом наводи: „Уколико се осврнемо на период пре присаједињења може се закључити да Војводина никада није била заокружена и јединствена територијална целина нити је располагала политичком аутономијом у оквиру Хабзбуршке монархије. Положај Срба у Хабзбуршкој монархији још од XVII века заснивао се на царским привилегијама које су штитиле превасходно верска права Срба и омогућавала им да се окупљају на црквено-народним саборима.“ Симовић, Д. (2019). Да ли је територијална аутономија Војводине део уставног идентитета Републике Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3, стр. 803–832). О аутономији у историјском смислу може се говорити само у периоду социјалистичке Југославије, која је уставима СФРЈ и СР Србије из 1974. године превазилазила теоријски појам аутономије (са бројним својствима квазидржавности), те била скоро изједначена с другим федералним јединицама. Доношењем Устава Србије 1990. својства квазидржавности су елиминисана.

за одређена питања, важе само на територији аутономије и по правној снази су слабији од државних закона, тј. морају са њима бити у сагласности. Територијалне аутономије, дакле, уживају самосталност у законодавној функцији (као најважнијој), што их разликује од локалне самоуправе, а чини сличним федералној јединици.^[9] Ови акти се не морају нужно и формално називати законима управо због чињенице да су мање правне снаге од државних закона. Ово право на самозаконодавство врши се самостално у оквиру устава, али то право није изворно и оригинално, него изведено и додељено из суверене власти, што значи да се може и доделити и укинати правно сувереном вољом државне власти. У вршењу законодавне надлежности закони аутономије се понашају као изузеци у односу на законе државе.

Садржину законодавне аутономије допуњава и извршна аутономија сопствених прописа, често (али не увек) и право извршавања државних закона на територији аутономије са знатно мањом самосталношћу него у претходне две. Територијалне аутономије, по правилу, немају судску аутономију, али и у овом питању постоје изузеци (Гренланд).^[10] За разлику од локалне самоуправе, дакле, ово су послови који спадају садржински у државне послове, али их држава уступа аутономијама.

Аутономије могу бити именоване уставом (пример Војводине и КиМ у Србији) или се уставом гарантује територијална аутономија, а она се оснива другим актом, првенствено законом (Шпанија). Аутономија је законска категорија, за разлику од федералне јединице, зато што се њене надлежности увек утврђују законима, у одређеном уставном оквиру, чак и кад

[9] Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет у Београду, стр. 537–538.

[10] Кутлешкић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 130–131.

је њихово постојање утврђено уставом. Тај делокруг се најчешће утврђује системом набрајања – еnumerацијом, што је рестриктивнији метод, али постоје и примери где се државна овлашћења утврђују еnumerацијом, а аутономна генералном претпоставком свега по остатку, што је повољније за њих. Надлежности аутономија обухватају првенствено оне области друштвеног живота у којима дати део територије поседује одређене специфичности, посебности (култура, образовање, саобраћај, привреда итд.). За разлику од федералних јединица, аутономије^[11] су субјекти које је креирала држава, сходно посебностима одређеног дела територије.

Државни органи углавном поседују право вршења надзора над остваривањем аутономије. Оно обухвата право обустављања или поништавања незаконитих и неуставних закона и других аката аутономије, а у неким случајевима и распуштања органа аутономије и преузимање њихових послова. У већини аутономија у Европи државна власт има за територију аутономије посебне органе који врше надзор над уставношћу и законитошћу њиховог рада (министарства, државни комесар, гувернер). Осим тога, приликом доношења конститутивних аката територијалних аутономија неретко се захтева сагласност државних органа, првенствено државног парламента.

10.1.2. Елементи аутономије

Према одредбама Устава Републике Србије аутономне покрајине располажу изворним и повереним надлежностима, при чему су изворна оквирно утврђена Уставом, а детаљно законом. То представља „стандард“ када су у питању

[11] Федералне јединице су креирајући субјекти, јер учествују у власти федерације, равноправне су унутар ње, те учествују у поступку уставне ревизије федерације, што нису својства територијалне аутономије.

територијалне аутономије (иако се тим поводом тешко може говорити о стандардима, јер је свака територијална аутономија посебна). Поверене надлежности се утврђују законом (првенствено Законом о утврђивању надлежности АПВ из 2009, али и бројним другим законима). Овај закон је првобитно обухватао велики број различитих области и овлашћења – више од 80, и превазилазио је Уставом утврђени концепт покрајинске аутономије, те је Уставни суд, 2012. и 2013, одлучујући о уставности одредаба Закона и Статута АПВ из 2009. за велики број њихових одредаба утврдио да нису у складу са Уставом.

Аутономне покрајине немају надлежност да уређују систем, већ је то искључива надлежност Републике, нити да утврђују и воде политику у областима у којима према Уставу имају изворне надлежности. Вођење политике је надлежност Владе Републике Србије. Законом се не може проширивати Уставом утврђен број области у којима покрајина поседује изворне надлежности.^[12] Изворне надлежности садрже питања од покрајинског значаја у набројаним областима, која су као таква утврђена законом.

Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области:

1. просторног планирања и развоја,
2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног

[12] Лончар, З. (2009). О уставности Предлога статута АП Војводине. *Зборник радова са научног скупа „Предлог статута АП Војводине“*, 1. децембар 2008, Београд: Правни факултет, стр. 42–44.

и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација,

3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

Аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом. Оне утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења. Такође, аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом, изворним приходима, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.

У вршењу својих изворних овлашћења покрајине доносе општа акта којима уређују питања од покрајинског значаја, у тим областима (24 области). Та општа акта немају ни назив ни својства закона, јер је законодавна власт јединствена, а круг питања о којима се покрајински општи акти доносе утврђује се републичким законима. Аутономна покрајина има надлежности организационог (уређује своје органе и службе), финансијског (доноси буџет и завршни рачун), планског карактера (доноси просторни план и план развоја). Она се стара и о остваривању људских и мањинских права, а може да установи и додатна мањинска права на основу закона. Највиши правни акт покрајине носи назив Статут и њега доноси Покрајинска скупштина по претходној сагласности Народне скупштине.

Статутом покрајине, који је по правној природи подзаконски правни акт са извесним специфичностима,^[13] по-

[13] Специфичности се односе на садржај тог акта – изворно уређивање одређених питања (симболи, делимично организација органа), али и начин доношења (претходна сагласност Народне скупштине).

крајина уређује организацију и надлежност покрајинских органа, али ово овлашћење није самостално, јер је Уставом утврђено да је у локалној самоуправи и аутономној покрајини, скупштина највиши орган, што значи да их је обавезао на скупштински систем организације власти. То право је потпуније у погледу уређења извршних органа, али у оквиру скупштинског система. Према постојећем статуту то су Покрајинска влада и покрајинска управа (покрајински секретаријати и посебне организације), који су извршни органи скупштине. Осим тога, у АПВ постоји и заштитник грађана (омбудсман) као посебан орган. Такође, аутономна покрајина може оснивати предузећа, установе, јавне агенције и друге организације за вршење јавних служби из своје надлежности.

Аутономним покрајинама је Уставом гарантовано право на изворне приходе, али оне немају самосталне приходе, већ се врста и висина изворних прихода покрајина утврђују законом, као и право да учествују у делу прихода Републике, на начин и у мери утврђеној законом. Устав садржи гаранцију да укупни обим буџета покрајине мора бити најмање 7% буџета Републике, чиме је посредно обезбеђена сигурност финансирања рада органа покрајине, али је и ограничена самосталност располагања, прописивањем обавезе да се 3/7 тог износа користи за капиталне инвестиције. Осим тога, Уставом се гарантује право покрајине да се задужује у складу са законом и поседује имовину. За концепт јавне својине битно је истаћи да су према Уставу природна богатства и добра од општег интереса у државној имовини. За вршење поверених послова, чији је значајан број утврђен Законом, Република обезбеђује средства покрајини.

Право на покрајинску аутономију, које у функционалном смислу подразумева изворне надлежности, подлеже само контроли уставности и законитости. Влада Републике

Србије врши надзор над уставношћу и законитошћу аката покрајинских органа и може, пре њиховог ступања на снагу, покренути поступак пред Уставним судом, а овај може одложити њихово ступање на снагу до коначне одлуке. У погледу поверених послова Република има знатно већа надзорна овлашћења, са могућношћу контроле њихове целисходности, од права да захтева извештаје о њиховом вршењу, да издаје налоге и инструкције и одлучује по жалби, до права да у квалификованим ситуацијама (опасност од настанка знатније штете, незаконито или неправилно обављање) непосредно обави поверени посао или привремено преузме вршење тих послова (до 120 дана).

С друге стране, покрајински органи имају право на посебну жалбу Уставном суду ако је појединачним актом или радњом републичког органа повређено уставно право на аутономију. Органи покрајине могу покренути и поступак за оцену уставности или законитости закона или других општих аката уколико се њима повређује право на покрајинску аутономију.

Аутономним покрајинама је Уставом признато и право на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других земаља. То су дакле само недржавне територијалне заједнице. Оквир те сарадње подразумева поштовање територијалног интегритета и правног поретка Србије и у оквиру њене спољне политике. Из те уставне формулације произлази да сарадња мора бити у складу с политиком, коју, према Уставу, утврђује и води Влада Републике Србије, али Законом о утврђивању надлежности није прецизирано на који начин се ова усаглашеност обезбеђује, односно која се санкција може применити у случају да прекогранична сарадња премашује утврђени оквир. С друге стране, Уставни суд је у одлуци којом је утврдио неуставност знатног броја одредаба поменутог закона заузео став да споразуме, настале као резултат прекограничне сарадње,

мора да потврди Покрајинска скупштина уколико се њима жели дати нормативни карактер. С друге стране (сходно и тумачењу Уставног суда у поменутој одлуци), аутономна покрајина нема право представљања у иностранству, јер је то искључива републичка надлежност. Сарадња свакако обухвата само изворне надлежности покрајине.^[14]

10.2. Локална самоуправа

10.2.1. Појам и елементи

Локална самоуправа представља право грађана да непосредно или преко својих изабраних представника управљају локалним пословима у ужим територијалним заједницама. Локална самоуправа представља део територије једне државе, која постоји паралелно и комплементарно с њом, тако да локална самоуправа обухвата локалне послове, а истовремено држава локалној самоуправи може поверити и део својих послова, ако је то у интересу ефикаснијег и целисходнијег вршења тих послова. Локална самоуправа представља демократску установу, јер се путем ње ограничава државна власт, а јавни послови приближавају грађанима.

Најстарији праоблици локалне самоуправе стари су најмање колико и држава и пошто се не односе на исте друштвене односе, оне су у стабилним друштвима комплементарне. Може се сматрати да локална самоуправа данас представља универзалну појаву, најшире заступљену у упоредном праву, али с различитим садржајем и значајем. Када се посматра као систем, локална самоуправа представља скуп управних

[14] Голић, Д. & Драгојловић, Ј. (2018). Право на прекограничну сарадњу децентрализованих јединица у Србији. *Култура полиса*, бр. 36, год. 15, стр. 623–638.

(управни органи, јавне службе) и политичких институција (скупштина, веће, градоначелник, политичке организације), међусобно повезаних механизмом власти и деловањем које је ограничено на територију локалне заједнице, које делују као релативна аутономна целина, а уједно су део територијалног система државе.^[15] У Уставу Србије она се сматра обликом ограничења државне власти (члан 12), заједно са покрајинском аутономијом, те је детаљније уређена у делу о територијалном уређењу (седми део). Ипак, законом су ближе уређена питања локалне самоуправе.

Локална самоуправа садржи материјалну и политичку компоненту. Материјалну компоненту чине њене самосталне надлежности, којима се, као што је претходно речено, могу придодати и одређени државни послови. Самосталне (изворне) надлежности чине послови од непосредног интереса за локално становништво, али је опсег тих послова променљива категорија, која пресудно зависи од процене законодавца. Политичку компоненту чини право грађана у ужој територијалној јединици да путем непосредних избора слободно изаберу локалне органе преко којих ће ти послови бити вршени, односно да непосредно учествују у вршењу тих послова (референдум, грађанска иницијатива, зборови грађана, расправе итд.). Могућност непосредног учешћа је свакако већа него на вишим нивоима власти. Суштинско својство локалне самоуправе јесте да грађани непосредно или преко изабраних представника одлучују и управљају локалним заједницама.^[16]

[15] Иванишевић, С. (1987). *Извршни слој у локалној самоуправи*. Загреб: Правни факултет у Загребу, стр. 294.

[16] Кузмановић, Р. (2001). Институције непосредне демократије у функционисању локалне самоуправе. *Локална самоуправа*, вол. 5, бр. 7–8, стр. 2.

Уже територијалне јединице унутар државе подразумевају одговарајућу територију у којој се локална самоуправа остварује. У њеном одређењу законодавац мора узети у обзир одређене социолошке, политичке, економске, културолошке, географске и друге параметре (локална заједница). То је нужно простор који поседује већи ниво хомогености када се посматрају ти параметри, а истовремено је довољно велики да обезбеди функционисање локалне самоуправе. Он мора да поседује одговарајуће персоналне и материјалне ресурсе без којих би постојање локалне самоуправе на одређеној територији било онемогућено. С тим у вези постоје различити приступи одређењу територијалне основе локалне самоуправе – она се може остваривати у малим јединицама, које поседују већи демократски потенцијал, што јесте смисао локалне самоуправе (спуштање власти), али уз могућност да таква јединица не поседује одговарајуће ресурсе за нормално функционисање. С друге стране, постоје велике јединице, које поседују ресурсе, али имају мањак демократског капацитета, превазилазе хомогеност једне заједнице итд. У том погледу се проблем мањих општина може модификовати степеновањем локалних самоуправа или њиховим повезивањем (обавезним или факултативним), што може да резултира формирањем заједничких органа или јавних служби.^[17] У сваком случају, приликом одређивања територијалне основе пожељно је (често обавезно) консултовање становника.

Успостављање више нивоа територијалног организовања (углавном два, ређе три) представља степеновање локалне самоуправе. Међу различитим (територијалним) нивоима локалне самоуправе врши се подела послова, тако да најчешће типично локални послови (нпр. комунални) остају

[17] Голић, Д. (2014). Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази) власти. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол. 52, бр. 66, стр. 275–292.

на првом, а развојни на вишем нивоу. Све јединице локалне самоуправе могу да имају исти прави положај (надлежности, организацију) и то представља монотипску локалну самоуправу. С друге стране, међу јединицама локалне самоуправе могу постојати разлике у правном положају (руралне и урбане, мале и велике, планинске и непланинске, острвске, развијене, неразвијене итд.), када се говори о политипској локалној самоуправи.

Елементи локалне самоуправе, стандардизовани и у Европској повељи о локалној самоуправи Савета Европе из 1985. године јесу: уставом и законом гарантован круг послова; самостално непосредно или представничко одлучивање; организациона и персонална самосталност органа; самостални извори прихода; правна заштита самоуправе и сарадња њених јединица.^[18]

У вези са одређењем послова локалне самоуправе, у теорији се говори и о начелу супсидијарности као основном начелу за дистрибуцију надлежности између различитих нивоа власти, према коме би сви послови који нису у изричитој надлежности вишег нивоа а ефикасније би се обављали на локалном нивоу, били у надлежности локалне самоуправе.^[19] Супсидијарност истиче и Европска повеља о локалној самоуправи (члан 4). Ти послови су углавном управни послови и послови обезбеђења јавних служби, али они укључују и један

[18] Влатковић наводи да систем локалне самоуправе представља такав поредак делова који изражавају сам појам локалне самоуправе, преко кога се остварују њени основни циљеви, а то су: право грађана да учествују у вођењу локалних јавних послова; постојање демократски образованих органа, посредством којих се доносе одлуке; да локална самоуправа, у оквиру који је утврђен законом, уређује и остварује послове у интересу локалног становништва, као и да за те циљеве располаже посебним средствима. Влатковић, М. (2009). *Право локалне самоуправе*. Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 79–82.

[19] Влатковић, М. (2009). *Право локалне самоуправе*. Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 73–75.

(ограничен) број нормативних, планских, организационих и финансијских послова.

10.2.2. Локална самоуправа у Србији

У Србији постоји једностепена локална самоуправа, чија је основна територијална јединица општина. Према правном положају она је монотипског карактера. Тај концепт је ублажен постојањем градова и главног града, чија територијална организација те поверени послови од стране Републике или АП могу да имају извесне посебности. Наиме, на територији градова и главног града могу да постоје градске општине. Оне се, због њихове факултативности и непостојања изворних надлежности (само оне које им повери град, сем у случају града Београда), не сматрају посебним јединицама локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе (општине, градови и град Београд) имају исте надлежности, с тим да се евентуална разлика може односити на круг поверених послова. Наиме, градовима се могу законом поверити и одређени државни послови који се не поверавају општинама, али то остају републички послови за које Република задржава одговорност. Код поверених послова држава финансира њихово вршење, али задржава и већи степен надзора у односу на изворне послове.

Општине и градови се оснивају законом, њиме се одређује њихова територија и седиште. Градске општине образују (факултативно) сами градови и утврђују им органе и надлежности (у случају главног града то је уређено посебним законом). Према Закону о локалној самоуправи, општина мора имати најмање 10.000 становника и тренутно их има 150, а градови морају имати најмање 100.000 становника и њих тренутно има 23. Закон оставља могућност да се јединицама које не испуњавају овај критеријум да својство општине или града уколико то захтевају географски, историјски или економски разлози. Такође, сходно Европској повељи о локалној само-

управи, Уставом се прописује обавеза расписивања консултативног (необавезујућег) референдума у случају промене територије јединица локалне самоуправе, оснивања нових или укидања постојећих јединица.

Локалним самоуправама је Уставом и законима гарантован изворни делокруг послова, ограничено право на уређивање својих органа и јавних служби (у складу са законом), самосталност избора органа, изворни приходи (укључујући и право на задуживање, имовину и право на допунске државне трансфере и дотације у складу са законом), право на прекограничну сарадњу, као и правна заштита, те им је остављена могућност да им се законом (или покрајинским општим актом) повере и поједини послови државне (и покрајинске управе).

Изворне надлежности локалне самоуправе углавном су извршног карактера, с врло ограниченим нормативним овлашћењима. Надлежности локалне самоуправе су ближе уређене законом. Оне се односе углавном на комуналне делатности, грађевинско земљиште, локалну инфраструктуру, задовољење потреба грађана у одређеним областима, као што су образовање, култура, здравство, социјална заштита, спорт, информисање, заштита животне средине и заштита од елементарних непогода, те одређени послови из области пољопривреде, трговине, туризма и др. Осим тога, јединице локалне самоуправе утврђују своје симболе, организују службу правне помоћи грађанима, старају се о људским и мањинским правима и прописују прекршаје за повреде својих прописа. Градови имају и надлежност да организују комуналну милицију.

Јединице локалне самоуправе могу оснивати предузећа, установе и друге облике организовања за вршење јавних служби из њихове надлежности, или пак њено обављање поверити

правним или физичким лицима. Поверени послови су послови државне управе (извршавање закона, доношење прописа, решавање у управним стварима, инспекцијски надзор у одређеним областима, вођење јавних евиденција, издавање исправа, управне радње), у којима локална самоуправа поседује мањи степен самосталности, јер је подложна већим надзорним овлашћењима државних органа.

У вршењу својих надлежности органи локалне самоуправе доносе опште и појединачне акте, те акте политичког карактера. Највиши акт јединица локалне самоуправе је статут, који доноси локална скупштина. Она поред статута скупштина јединице локалне самоуправе доноси и одлуке као опште акте, којима уређује питања из своје надлежности, те доноси буџет, завршни рачун, просторни план, план развоја. Извршни органи, осим појединачних, доносе и подзаконске акте (правилници, наредбе, упутства) и закључују управне уговоре када је то законом предвиђено.

Право на самостално уређивање органа знатно је уже него што је то случај са аутономном покрајином. Јединице локалне самоуправе уређују организацију и надлежност својих органа у складу са Уставом и законом. Притом, Уставом је скупштина одређена као највиши орган у локалној самоуправи, чиме је одређен и облик организације на локалном нивоу у виду скупштинског система. Такође, Уставом се предвиђа да се законом уређује питање сразмерне заступљености припадника националних мањина у локалним скупштинама. Законом о локалној самоуправи ово питање се уређује у мери и на начин да јединицама локалне самоуправе не оставља велики простор за самостално уређивање. Према Закону, обавезни органи јединица локалне самоуправе јесу: скупштина, општинско (градско) веће, председник општине (градоначелник) и општинска управа. Скупштина, која обавља најзначајније локалне функције (организационог, финансијског, персонал-

ног, контролног карактера), састоји се од одборника који су изабрани на непосредним изборима, на период од четири године. Избор одборника се врши на скоро идентичан начин као избор народних посланика. За разлику од осталих органа који су одређени законом којим су утврђени њихова надлежност и избор, у погледу општинске управе постоји могућност да општина, односно град који има више од 50.000 становника, према сопственим потребама уреди своју организацију, односно установи јединствену општинску управу или више њих, и уреди њену унутрашњу организацију. Такође, јединице локалне самоуправе статутом одређују бројчани састав колегијалних органа (скупштина и веће) у оквиру законског лимита и самостално или заједнички могу да установе (постављају) локалног заштитника грађана. Уставом се прописује да скупштина бира извршни орган у општини, а да се у граду и граду Београду то питање уређује законом, имплицирајући да оно у градовима може бити и другачије уређено него у општинама. Ипак, постојећим законом се предвиђа да скупштина бира извршне органе и у општини и у граду (председник општине / градоначелник и општинско/градско веће). Председник општине је уједно инокосни орган са сопственим надлежностима, а истовремено, по функцији, и члан општинског већа који располаже већим бројем извршних надлежности (укључујући предлагање статута, буџета, других општих аката, избор начелника општинске управе, надзор на њеним радом и функционисањем локалних јавних служби, доношење одлука о привременом финансирању итд.). Бира се из редова одборника, на мандат од четири године, с тим што скупштине може да га опозове и пре истека мандата, на исти начин као што га је изабрала. Чланове већа и заменика председника (градоначелника) бира и разрешава скупштина на предлог кандидата за председника општине, јединственим гласањем, те одлучује о престанку њихових мандата, такође на предлог председника општине. Имајући у виду да их је он предложио, у случају престанка мандата

председника општине, престаје и мандат његовог заменика и чланова већа. Општинском управом, која је носилац управних функција у општини (укључујући и вршење поверених послова), руководи начелник, кога, на основу спроведеног конкурса и стручних критеријума, бира општинско веће на период од пет година. Општинско веће врши надзор над радом општинске управе.

Када је реч о правној заштити локалне самоуправе, осим редовних судова који решавају у управносудским споровима, посебно је важно право локалних самоуправа на обраћање Уставном суду. До тога долази ако је повређено право на локалну самоуправу, и то на два начина:

- 1) покретањем поступка за испитивање уставности и законитости општег акта Републике или покрајине ако повреда потиче од њега,
- 2) подношењем посебне жалбе Уставном суду за заштиту права на локалну самоуправу уколико се појединачним актом или радњом републичких или локалних органа онемогућава вршење њених надлежности.

У правну заштиту локалне самоуправе се убраја, иако факултативан орган, и заштитник грађана, који штити права грађана, утврђује повреде права учињене путем аката, радњи или пропуштања од стране општинске (градске) управе или јавних служби, те савет за међунационалне односе у јединицама локалне самоуправе са национално мешовитим саставом становништва, као саветодавно тело, али с правом покретања поступка за оцену уставности, законитости или статутарности општих аката локалне самоуправе за које сматра да повређују права припадника српског народа или националних мањина.

Влада и министарства располажу ефикасним инструментима заштите уставности и законитости у раду органа локалне самоуправе, од упозорења, покретања поступка испитивања уставности, законитости и статутарности општинских аката локалне самоуправе, преко обустављања од извршења општинских аката пре покретања тог поступка (уз обавезу да се поступак покрене у одређеном року да то право не би било злоупотребљено), до поништавања појединачних аката (ако није предвиђен облик судске заштите).^[20]

Влада може у посебним случајевима, прописаним законом, да распусти скупштине локалних самоуправа и именује привремене органе до избора нових. До тога може доћи уколико се оне не конституишу у прописаном року после избора (два месеца), ако дуже не раде (три месеца), ако у прописаним роковима (месец дана од конституисања, односно месец дана од престанка мандата) не изаберу извршне органе, не донесу статут, буџет и сл. Предлог за распуштање могу да упуте министарство надлежно за послове локалне самоуправе или надлежни орган аутономне покрајине. Привремени органи (председник и четири члана) не супституишу изабране скупштине, јер би се тиме обесмислила сама идеја локалне самоуправе која подразумева самосталност избора, већ само привремено, у законом одређеном периоду, могу да обављају и неодложне послове скупштине и извршних органа. Председник Народне скупштине је дужан да у року од два месеца од распуштања локалне скупштине распише нове изборе. Привремени орган се образује и у случају да из неког разлога избори нису одржани. Устав прописује обавезу

[20] Ако нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против ког није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије, предложиће скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи.

да привремени органи одражавају политички и национални састав распуштених скупштина.

Локалним самоуправама је гарантовано право на сарадњу и удруживање унутар Србије, уз могућност оснивања заједничких органа, служби, предузећа, установа и удружења (свакако не оних органа у погледу којих општине и градови немају право самосталног уређивања, као што је то скупштина или председник општине). Право на сарадњу је гарантовано и са јединицама локалне самоуправе других држава, уз поштовање спољне политике Србије и њеног територијалног интегритета и правног поретка. Из тог разлога, Законом о локалној самоуправи за успостављање те сарадње захтева се сагласност Владе, која према Уставу утврђује и води политику Републике Србије.

Литература

1. Влатковић, М. (2009). *Право локалне самоуправе*. Правни факултет за привреду и правосудје.
2. Голић Д., Почуча, С. (2014). Статистички региони у Србији. *Култура полиса*, вол. 11, бр. 23, стр. 325–339.
3. Голић, Д. & Драгојловић, Ј. (2018). Право на прекограничну сарадњу децентрализованих јединица у Србији. *Култура полиса*, бр. 36, год. 15, стр. 623–638.
4. Голић, Д. & Теодоровић, В. (2016). Изборни систем у Србији: изборна геометрија и изборна математика. *Култура полиса*, вол. 13, бр. 29, стр. 351–367.
5. Голић, Д. (2014). Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази) власти. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол. 52, бр. 66, стр. 275–292.
6. Димитријевић, П., Вучетић, Д. (2011). *Систем локалне самоуправе*. Београд: Службени гласник.
7. Иванишевић, С. (1987). *Извршни слој у локалној самоуправи*. Загреб: Правни факултет у Загребу.
8. Кузмановић, Р. (2001). Институције непосредне демократије у функционисању локалне самоуправе. *Локална самоуправа*, вол. 5, бр. 7–8, стр. 1–9.
9. Кузмановић, Р. (2004). *Есеји о уставности и државности*. Бањалука: Правни факултет Универзитета у Бањалуци.
10. Кутлешкић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија.

11. Лончар, З. (2009), О уставности Предлога статута АП Војводине. *Зборник радова са научној скупштини „Предлози скупштини АП Војводине“*, 1. децембар 2008, Београд: Правни факултет, стр. 21–68.
12. Лукић, Р. & Кошутин, Б. & Митровић, Д. (2001). *Увод у право*. Београд: Службени лист СРЈ.
13. Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед, *Анали Правног факултета у Београду*.
14. Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
15. Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: „Конрад Аденауер“.
16. Пејић, И. (2007). Децентрализација и регионализација у Србији и искуства европских земаља. У: Живковић, Ј. (ур.), *Регионализам: нови друштвени оквир* (стр. 22–38). Ниш: Центар за регионалну политику и Hanns Seidel Stiftung.
17. Петровић, М. (2003). Суштина региона с нарочитим освртом на најновије видове регионализације: Шкотске, Велса и Северне Ирске у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске. *Локална самоуправа*, (11), 1–20.
18. Пусић, Е. (1989). *Наука о управи*. Књ. 1. Уводна питања; Управа у друштву; Управа као људска дјелатност. Загреб: Народне новине; Правни факултет.
19. Симић, Д. (2019). Да ли је територијална аутономија Војводине део уставног идентитета Републике Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3, стр. 803–832.

