
ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ: ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВЕ

УДК 342.4(497.11)“2006“:352

Оригинални научни рад

Горан Марковић

Правни факултет, Универзитет у Источном Сарајеву

С а ж е т а к

Устав Републике Србије садржи бројне норме о локалној самоуправи, које детаљно уређују ову материју, уносећи неколицину рјешења која није познавао раније важећи устав. Предмет овог рада је анализа садржине ових уставних норми, с циљем утврђивања да ли је правно-технички приступ регулисању ове материје правилан, те каква је садржина уставних норми. Имајући у виду циљ истраживања, основни примијењени метод је позитивно-правни.

Анализа показује да је материја локалне самоуправе регулисана неуобичајено детаљно, што треба критиковати, јер такав начин уређења уставне материје чини тешким, ако не и немогућим, промјену система локалне самоуправе. Устав треба да садржи само начела локалне самоуправе, док може детаљније регулисати само она питања која служе као гаранција заштите локалне самоуправе од централне власти. Уставотворцу је то само дјелимично пошло за руком. Рад садржи низ приједлога о томе како преуредити уставно регулисање локалне самоуправе, о којима би се могло расправљати у случају ревизије Устава.

Кључне ријечи: локална самоуправа, Устав Републике Србије, општина, град, јединице локалне самоуправе

1. Увод

У Уставу Републике Србије од 2006. године, локална самоуправа је нормирана у дијелу VII Устава, који носи наслов „Територијално уређење“. У овом раду, анализираћемо уставне норме о локалној самоуправи, настојећи да дамо критичку анализу како правно-техничког приступа регулисању материје локалне самоуправе, тако и појединих принципа на којима почива систем локалне самоуправе. Основни метод анализе биће позитивно-правни, јер ћемо анализирати важеће уставне норме, али ће овај метод бити допуњен упоредним и историјским методама, јер ћемо уставна рјешења упоређивати са рјешењима садржаним у уставима сусједних држава и са рјешењима која је садржао претходни Устав Републике Србије. Наш циљ није да анализирамо систем локалне самоуправе у цјелини, већ само уставно уређење ове материје. Због тога, нећемо се, осим уколико то буде нужно, освртати на законске норме.

2. Правно-технички приступ

Основно обиљежје уставног нормирања локалне самоуправе је детаљистички приступ. Устав не садржи само основне принципе локалне самоуправе, већ уређује извјесна питања која спадају у законску материју. У Уставу треба да се налазе само принципи локалне самоуправе. Уносећи их у Устав, уставотворац истиче њихов значај и штити их од честих промјена путем закона. На тај начин, стварају се правне претпоставке да систем локалне самоуправе функционише у дужем временском периоду. Уношење у Устав норми које нису суштинско обиљежје система локалне самоуправе оптерећује уставни текст и чини систем локалне самоуправе тешко промјењивим.

Тако, на примјер, Устав у чл. 190 наводи најважније надлежности општина. Он их наводи у седам тачака, а затим прописује да ће општина обављати и друге послове у складу са законом. Сматрамо да овакво одређење надлежности општине може бити оправдано уколико се на тај начин од олаке промјене штите важне надлежности које омогућавају општини да самостално обавља послове које су од суштинског значаја за њу. Ако те надлежности не би биле заштићене Уставом, законодавац би их могао често мијењати, што би могло умањити самосталност јединица локалне самоуправе.

Устав у чл. 191 садржи норме о правним актима и скупштинама јединица локалне самоуправе. Наводе се најважније надлежности скупштине, а статут одређује као највиши правни акт општине. Устав одређује скупштину као највиши орган власти, док не одређује извршне органе, већ само прописује да их бира скупштина. Овакав приступ може се сматрати оправданим само дјелимично. Ако је уставотворац желио да скупштину учини највишим органом власти, оправдано је што је то предвидио Уставом, имајући у виду да Устав иначе предвиђа начело подјеле власти. Међутим, нема потребе да уставотворац наводи надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, чак ни примјера ради. Прво, у Уставу су наведене уобичајене надлежности скупштине, па није јасно зашто је било потребно уопште их набрајати. Друго, надлежности скупштине се могу мијењати, у зависности од могуће реформе система локалне самоуправе, па је непрактично да буду утврђене Уставом.

Истим чланом прописано је да ће скупштина општине вршити избор извршних органа општине. Чини се да је и ова норма сувишна, јер се њоме сувише чврсто одређује систем локалне самоуправе. Ако би законодавац желио да овај систем локалне самоуправе замијени другим, он то не би могао учинити, већ би прије тога морао мијењати уставне норме. Другим ријечима, увјерење законодавца да постојећи систем локалне самоуправе није добар и да би га требало мијењати ограничено је уставним нормама, које спречавају или знатно отежавају промјене, чак и ако би оне биле нужне.

Чланом 192 Устава прописан је надзор над радом општине. И ова питања су уређена детаљно. Уставотворац прописује да Влада има право да распусти скупштине општине и одређује шта ће се десити након што донесе ту одлуку. Први проблем је што уставотворац даје ово право Влади Уставом. Ако би се у пракси показало да Влада не треба да има ово право, или парламентарна већина принципијелно сматра да је оно непотребно, она не би могла да га одузме Влади осим ако није у стању да промијени Устав. А Устав не треба мијењати често, у зависности од ставова сваке нове парламентарне већине. Други проблем је тај што уставотворац улази у детаље који се односе на то шта ће се догодити ако Влада распусти скупштину општине.¹⁾

1 Устави других бивших југословенских република не садрже слична детаљна рјешења. Дјелимични изузетак је Устав Црне Горе, који у чл. 117, ст. 2 прописује у којим случајевима Влада може распустити скупштину општине, односно разријешити предсједника општине.

Ако прихватимо став да Устав треба да садржи само принципе локалне самоуправе, они би могли гласити овако: 1) у јединицама локалне самоуправе, одлуке доносе грађани, непосредно или посредством слободно изабраних представника; 2) јединице локалне самоуправе су општине и градови, које се оснивају и укидају законом; 3) јединице локалне самоуправе обављају самосталне и повјерене послове; 4) јединице локалне самоуправе финансирају се из властитих прихода, који се утврђују законом, из буџета Републике или аутономних покрајина, те из властите имовине; 5) Република може да врши само контролу законитости аката, а контролу цјелисходности само изузетно, ако се ради о повјереним пословима; 6) најважнији послови који су у надлежности јединица локалне самоуправе треба да буду наведени у Уставу; 7) треба утврдити на који начин јединице локалне самоуправе остварују заштиту свог положаја.

За разлику од овог приступа, Устав Републике Србије од 1990. године имао је мање детаљистички приступ.²⁾ Биле су утврђене најважније надлежности општине, подјела надлежности на изворне и пренесене, право општина да имају приходе утврђене законом, право грађана да о локалним пословима одлучују непосредно или посредно, право општина да имају своје статуте које доносе њихове скупштине, непосредан избор, тајним гласањем скупштина општина, могућност образовања градова, који се састоје од двије или више општина. Посебне норме биле су посвећене Граду Београду.

Устави бивших југословенских република такође не садрже детаљне одредбе о локалној самоуправи. У њима се налазе следеће одредбе: о врстама јединица локалне самоуправе; о праву грађана да непосредно и посредно одлучују о локалним пословима; о надлежностима јединица локалне самоуправе (ове одредбе не садрже устави Црне Горе и Словеније, док Устав Босне и Херцеговине уопште не уређује материју локалне самоуправе); контроли централне власти над локалном самоуправом (једино Устав Црне Горе садржи детаљније одредбе о контроли, док остали устави само прописују да ће то бити контрола законитости); изворима прихода јединица локалне самоуправе.

2 За анализу система локалне самоуправе у уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године, вид.: Марко Станковић, *Локална самоуправа у Србији – прошлост, садашњост, будућност*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

3. Врсте јединица локалне самоуправе

Чланом 189 Устава прописано је да ће град имати исте надлежности као и општина, мада му законом могу бити повјерене и друге надлежности.³⁾ Положај Београда као главног града одређује се посебним законом, а Устав прописује да му се, осим надлежности које припадају општини и граду, законом могу повјерити и друге надлежности. Из овога слиједи да је прихваћен принцип монтитипне локалне самоуправе.

У теорији преовладава мишљење да општине и градови имају исте изворне надлежности, а да се могу разликовати само у погледу повјерених надлежности.⁴⁾ Сврха разликовања ова два типа јединица локалне самоуправе само је у томе што је град у могућности да оствари и оне повјерене надлежности које општина не може да врши. Међутим, уставна норма није до краја јасна. Она говори о томе да град врши надлежности које су Уставом повјерене општини, а законом му се могу повјерити и друге надлежности. Употреба ријечи „повјерити“ може изазвати недоумице. Изгледа да она овдје није прецизно употребљена. Кад говори о повјеравању надлежности Уставом, уставотворац мисли на изворне надлежности. Да ли то значи да је у истом значењу употребио ову ријеч и у другом дијелу норме, у коме каже да граду законом могу бити повјерене и друге надлежности? Другим ријечима, да ли граду законом могу бити „повјерене и друге надлежности“ само у смислу повјеравања послова државне управе?

Недоумицу појачава Закон о локалној самоуправи, који у чл. 24 предвиђа да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му повјерени законом. Поставља се питање које су то „друге надлежности“? Ако су то само пословни државне управе, зашто законодавац наводи „друге надлежности“ и „послове државне управе“, који могу

3 Неки аутори истичу да у систему локалне самоуправе Србије постоје један основни и два изведена организациона облика – Слободан Орловић, „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, бр. 4/2015, стр. 1661; Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 354. Други аутори говоре о једноступеној локалној самоуправи са три типа јединица локалне самоуправе: Маријана Пајванчић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2014, стр. 338.

4 О овом питању, вид.: Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 417.

бити повјерени законом? Чини се да је правилан закључак по коме општине и градови имају исте изворне надлежности, мада граду законом могу бити повјерене и друге изворне надлежности, па се између општине и града може појавити разлика и по питању изворних надлежности. Не видимо други разлог због којег би законодавац, уређујући надлежности града, разликовао „надлежности општине“, „друге надлежности“ и „послове државне управе“. Да је то тако, потврђује чињеница да градови имају надлежност за оснивање комуналне полиције, а и да Град Београд има шире надлежности од општина и градова. Исто тако, уставотворац говори о томе да граду могу законом бити повјерене друге надлежности, а не надлежности (или послови) државне управе.

Нису прецизна ни мјерила за успостављање општине и града као јединица локалне самоуправе. Устав и не може да се бави тим питањем. Закон о локалној самоуправи је прописао да општина мора имати више од 10.000 становника (чл. 18), а град више од 100.000 становника (чл. 23). Међутим, у оба случаја, допуштено је да број становника буде и мањи, кад постоје разлози за то. Ти разлози нису прецизно утврђени, тако да Народна скупштина има приличну слободу дјеловања при одлучивању о овом питању. Сматрамо да није оправдано допуштати овакве изузетке, јер стварају могућност дискреционог понашања парламентарне већине при одлучивању.

Суштина разликовања општине и града као јединица локалне самоуправе је у томе да они, имајући у виду своју величину, број становника и економску снагу, обављају послове различитог обима и садржаја. Ако уставотворац сматра да треба да постоје ове врсте јединица локалне самоуправе, потребно је утврдити прецизну разлику између њих, која би, прије свега, обухватала разлику у погледу надлежности.

Поставља се и питање да ли је оправдано да опстане монотипна локална самоуправа, имајући у виду чињеницу да се јединице локалне самоуправе значајно разликују у погледу своје величине, броја становника, степена економског развоја и могућности да обезбиједе финансијска средства потребна за вршење надлежности. Пошто се јединице локалне самоуправе међусобно значајно разликују, није могуће да имају исте надлежности. Да би те разлике дошле до изражаја, било би потребно установити двостепену локалну самоуправу⁵⁾ или предвидјети да општине (и градови) имају различите надлежности.

5 Неки аутори заговарају регионализацију као облик децентрализације. Вид.: Драган Батавељић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013, стр. 522.

По нашем мишљењу, једностепена монотипна локална самоуправа је боље рјешење, под условом да буду смањене разлике између општина у погледу њихове величине, броја становника и економске снаге. Двостепена локална самоуправа подразумијева прерасподјелу надлежности између државе и јединица локалне самоуправе првог и другог степена. У таквој прерасподјели надлежности, обично лошије пролазе ниже односно уже јединице локалне самоуправе. У случају Србије, то би биле општине, које би изгубиле дио надлежности у корист новоуспостављених јединица локалне самоуправе. Тиме би локална самоуправа изгубила на значају, јер би локално становништво одлучивало о мање значајним локалним пословима.

С друге стране, није оправдано постојање оволиког броја општина у Србији, имајући у виду да неке од њих, због своје величине и економске снаге, врло тешко врше своје надлежности. Можда је боље одредијелити се за смањивање броја општина и њихово укрупњивање, чиме би се постигла два циља. Први циљ је да општине постану финансијски снажније, како би могле да врше своје надлежности. Други циљ је да се не успостави други ниво локалне самоуправе, који би водио смањивању учешћа грађана у одлучивању о локалним пословима. Сматрамо да би се то нужно догодило, јер на већем подручју, које обухвата већи број становника, лакше се губи веза између изабраних представника и грађана, а овим другим је теже да непосредно учествују у одлучивању. Грађани више учествују у непосредном одлучивању у мањим јединицама локалне самоуправе.⁶⁾ Међутим, ако мање јединице локалне самоуправе имају ограничене надлежности (због успостављања двостепене локалне самоуправе), таква непосредна демократија не би имала велики значај, јер би грађани могли да одлучују о врло ограниченом броју питања.

Боље је предвидјети да се у саставу јединица локалне самоуправе обавезно образују мјесне заједнице, као облици мјесне самоуправе. Оне окупљају мањи број грађана, баве се питањима за која су грађани непосредно заинтересовани, а у њима је лакше борити се против монопола политичких странака, које нису толико заинтересоване за бављење овим питањима. Устав се не бави питањем оснивања мјесних заједница, нити то може бити уставна материја. Међутим, Законом о локалној самоуправи треба да буде прописано да су мјесне заједнице обавезан облик мјесне самоуправе, што према важећем закону није случај.

6 Александар Петров, „Облици непосредне демократије на локалном нивоу власти у Србији“, *Правне теме*, Универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар, год. 2, бр. 4/2014, стр. 75.

Штавише, ако се остане при садашњем концепту великих општина и једностепености локалне самоуправе, сматрамо да би одредба о мјесној самоуправи, у смислу да општине морају бити подијељене на мјесне заједнице, требало да буде унесена у Устав. Могло би се тврдити да је и то претјерано детаљисање. Међутим, у ситуацији у којој се траже одговарајућа рјешења за веће учешће грађана у одлучивању о локалним пословима, те за ефикасније функционисање територијално и по броју становника великих општина, мјесна самоуправа може да представља онај уставни принцип који ће олакшати функционисање општина и повећати утицај грађана у процесу одлучивања.

4. Организација власти

Устав садржи неубичајено бројне одредбе о организацији власти у јединицама локалне самоуправе. На тај начин, право јединица локалне самоуправе на самоорганизовање⁷⁾ доста је ограничено. Устав предвиђа да ће скупштина бити највиши орган власти у јединици локалне самоуправе (чл. 180, ст. 1) и да ће бирати извршну власт (чл. 191, ст. 4). Ове норме указују на опредјељење уставотворца да на локалном нивоу успостави скупштински систем власти.

Уставотворац, међутим, не предвиђа да ће извршни органи града и града Београда бити бирани непосредно. То рјешење није искључено, него је препуштено законодавцу да одреди начин њиховог избора (чл. 191, ст. 4 Устава). Није јасно зашто је уставотворац поступио овако. Ако су општине и градови јединице локалне самоуправе, логично је да начин избора извршних органа буде идентичан. То рјешење би поготово било логично кад се узме у обзир чињеница да град може имати исте надлежности као и општина, те да град не мора у свом саставу имати општине.

Сматрамо да је исправно опредјељење уставотворца да уведе скупштински систем власти на локалном нивоу. Он је боље заштићен изричитим уставним регулисањем, јер може бити напуштен само ако би Устав био измијењен, а не обичним законом. Нама се чини да је корисније да ово питање буде уређено искључиво законом, што би омогућавало да се систем локалне самоуправе, ако се за тим укаже потреба, реформише.

7 Члан 179 Устава прописује да јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.

Кад је ријеч о односу нормативне и извршне власти у јединицама локалне самоуправе и начину њиховог избора, треба водити рачуна о још једном питању. Наиме, непосредан избор органа извршне власти у јединицама локалне самоуправе може отежати или онемогућити њихову сарадњу са скупштином, ако већину у скупштини има једна коалиција, а извршна власт потиче из друге коалиције. Поједини аутори указују на то да је у периоду прије доношења новог устава у једној трећини општина дошло до блокаде у функционисању општинске власти, због тога што су непосредно бирали председници општина припадали супарничким политичким странкама у односу на скупштинску већину.⁸⁾ Могуће је да је уставотворац био забринут таквим развојем ситуације, због чега је сматрао да новим уставом треба изричито предвидјети да се органи извршне власти бирају посредно, како би спријечио да нека нова парламентарна већина поново уведе непосредан избор органа извршне власти.⁹⁾

Неки аутори сматрају да важеће рјешење није одговарајуће, зато што слабљење позиције председника општине води јачању политичких странака. Ако је председник општине биран непосредно, он ће бити одговоран грађанима, а политичке странке ће теже вршити притисак на њега, поготово ако није члан неке политичке странке.¹⁰⁾ Не можемо се сложити са овим мишљењем. Прије свега, и у модерним демократијама ријетко се дешава да но-

- 8 На овај проблем, који је постојао у вријеме када је извршна власт у општини бирана непосредно, указују и други аутори. Вид.: Bogoljub Milosavljević, „Reforma lokalne samouprave u Srbiji“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Institut za javnu upravu, Zagreb, god. 12, br. 3/2012, стр. 751.
- 9 Прије доношења новог устава, било је расправа о томе да ли председник општине, који је тада биран непосредно, треба да буде биран од стране скупштине општине. Против непосредног избора председника општине изношена су два аргумента. Први аргумент је да би непосредан избор председника општине могао водити манипулисању бирачима, који нису способни да самостално одлучују о избору. Други аргумент истиче да је сарадња скупштине и председника општине извјеснија уколико скупштина бира председника општине, јер проистичу из исте политичке групе. – *Општински статут: шанса да се искористе све могућности које пружа Закон о локалној самоуправи*, Swiss Agency for Development and Cooperation, Европски покрет у Србији, Универзитет у Берну, стр. 7. Само други аргумент сматрамо релевантним. Загалање за посредан избор председника општине због могућности манипулисања бирачима у случају непосредног избора, значи постојање темељног неповјерења у политичку свијест бирача, па се може поставити питање да ли би и скупштину општине, из истих разлога, требало бирати посредно.
- 10 Бојан Бојанић, „Локална самоуправа у Србији након доношења Устава из 2006. године“, *Устав Републике Србије – Пет година после (2006–2011)*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Ниш, 2011, стр. 272.

силац извршне власти, и кад је биран непосредно, буде независан од политичких странака, јер углавном буду изабрани страначки кандидати. Друго, носилац локалне извршне власти суштински није одговоран грађанима, нити његов непосредан избор може повећати степен ове одговорности. Треће, непосредан избор извршне власти у општинама слаби скупштину као представничко тијело, јер председник (или начелник) општине неминовно има јачу позицију него кад је биран посредно. Долази до слабљења позиције скупштине, с циљем да се непосредно изабрани председник или начелник општине ослободи притиска политичких странака, а то се у пракси скоро никад не дешава.

Устав одређује да се скупштина јединице локалне самоуправе бира на период од четири године, на непосредним изборима и тајним гласањем (чл. 180). Ова уставна норма је сувишна, јер оптерећује уставни текст, ускраћујући право законодавцу, али и јединицама локалне самоуправе, да ова питања уреде законом односно статутом јединице локалне самоуправе. Уобичајено је да се скупштина јединице локалне самоуправе бира непосредно и тајним гласањем, па је тешко замислити да би било који законодавац предвидио нешто друго.

Ипак, нека законодавства познају другачије рјешење, које се може сматрати оправданим кад је у питању избор скупштине града. Наиме, поставља се питање како треба да буде бирана скупштина града ако се град састоји од двије или више општина.¹¹⁾ Могућа су два рјешења: да одборнике бирају грађани непосредно, или да их бирају скупштине општина. Иако сматрамо да је оправдано да одборнике и у овом случају бирају грађани непосредно, то питање не може бити предмет уставног регулисања. Оба рјешења имају добре и лоше стране, па законодавцу треба препустити да се определијели за једно од њих и да га замијени уколико оцијени да не даје добре резултате.

Устав садржи и норму по којој националне мањине морају бити сразмјерно представљене у скупштинама јединица локалне самоуправе (чл. 180, ст. 4). Неки аутори сматрају да је ова норма сувишна, јер представља непотребно детаљисање и умањивање права на самоорганизовање.¹²⁾ С једне стране, овај аргумент можемо сматрати оправданим, јер би представљеност национал-

11 У Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине, ентитетима Босне и Херцеговине, закони су прописали да одборнике скупштине оваквих градова бирају скупштине општина које су у саставу града.

12 Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, година LIV, бр. 2/2006, стр. 32–33.

них мањина требало да буде уређена законом (о изборима и/или о локалној самоуправи). С друге стране, имајући у виду потребу да националним мањинама буде гарантована представљеност у скупштинама јединица локалне самоуправе, сматрамо да ова уставна норма, иако значи извјесно детаљисање, ипак треба да остане у тексту Устава.

Устав садржи и норме о надзору над радом општине. Норма садржана у чл. 192 у непосредној је вези са функционисањем скупштине општине. Њоме се предвиђа право Владе да распусти скупштину општине у законом предвиђеним случајевима. Истовремено са распуштањем скупштине општине, Влада ће именовати привремени орган, који ће, до избора нове скупштине општине, обављати послове распуштене скупштине.

Ова уставна норма спорна је по више основа. Упоредноправно посматрано, ово питање се уређује законима, а не уставима. Закони о локалној самоуправи садрже дио који је посвећен односима централне и локалне власти, у оквиру којег уређују и ово питање. Према томе, уставна материја се неоправдано проширује уношењем у Устав норми којима се Влади даје ово право.

Уставотворац је сматрао да Влада треба да има ово право. Међутим, оно није општеприхваћено у свим системима локалне самоуправе. Законодавцу треба пружити могућност да се определије ли за супротно рјешење, по коме Влада не би имала право да распушта скупштине општина. Реформа система локалне самоуправе у овом правцу била би онемогућена или знатно отежана уставном нормом о којој је овдје ријеч. Опредјељујући се за ово рјешење, уставотворац га је учинио тешко промјењивим, а да нема било каквих поузданих доказа да је ово право Владе оправдано. У неким системима локалне самоуправе, ово право је давано па одузимамо влади или представничком тијелу, као што показује примјер Републике Српске. То је било могуће захваљујући томе што ово питање није било уређивано Уставом Републике Српске, па је законодавац могао да га изворно уреди.

Проблем лежи и у чињеници што устав, чак и кад влади или представничком тијелу да право распуштања скупштине општине, не може детаљно уредити то питање. Ни Устав Србије није могао прописати у којим случајевима Влади припада ово право. Ово право Владе законом може бити тако широко постављено или недовољно прецизно дефинисано, да га она може злоупотребљавати из чисто политичких разлога, како би „кажњавала“ политички неподобне скупштинске већине. Уставотворац не може унапријед знати како ће законодавац уредити ово питање, односно

да ли ће погодити праву мјеру случајева у којима Влада има право да распушта скупштине општина.

На крају, није јасно зашто је Уставом предвиђено само право Владе да распушта скупштине општина. Нама се чини да нема разлога да се ово право Влади не призна и у односу на скупштине градова, укључујући и скупштину главног града, имајући у виду да се овим правом Владе уређује однос централне и локалне власти.

Ово право Владе детаљније је уређено чл. 85 Закона о локалној самоуправи, који предвиђа да скупштина општине може бити распуштена у три случаја: 1) ако скупштина не засједа дуже од три мјесеца; 2) ако не изабере предсједника скупштине општине или општинско вијеће у року од мјесец дана од дана конституисања скупштине, односно њиховог разрјешења или подношења оставке; 3) ако не донесе буџет или статут у року предвиђеном законом.

На први поглед, изгледа да су ови случајеви оправдани. Тешко да би се нешто могло приговорити праву Владе да распусти скупштину општине у ситуацији у којој она није у стању да врши своје надлежности. Међутим, поставља се питање шта ако скупштина општине није у стању да врши своје надлежности због тога што извјесне политичке странке које су у њој представљене својом опструкцијом желе да изазову распуштање скупштине општине и ванредне изборе. У том случају, проблеми у функционисању скупштине општине постоје, али они су узроковани настојањима извјесних политичких странака да, изазивањем ванредних избора, доведу до промјене политичких односа. Право Владе да распусти скупштину општине у оваквим случајевима могло би да, на извјестан начин, представља „награду“ онима којима не одговара тренутни однос политичких снага, па желе расписивање ванредних избора. Тиме би политичке странке „заобишле“ вољу грађана изражену на претходним изборима и вјештачки изазвале кризу у функционисању општинског представничког тијела.

5. Надлежности јединица локалне самоуправе

Најважније надлежности општине наведене су таксативно. Листа није закључена, тако да општине законом могу добити и друге надлежности. Кад се ради о градовима и Граду Београду, Устав не одређује њихове надлежности ни примјера ради, већ само каже да ће градови имати надлежности које имају општине, али да им законом могу бити повјерене и друге надлежности. Град

Београд, пак, има надлежности општине и града, али му се законом могу повјерити и друге надлежности. Ради се о изворним надлежностима општина, градова и Града Београда, али Устав у чл. 178 предвиђа и могућност повјеравања надлежности. Чини се да је чл. 177 Устава, којим се начелно одређује која питања ће бити у надлежности јединица локалне самоуправе, сувишан. Изгледа сасвим логичним и неспорним да јединице локалне самоуправе буду надлежне у питањима која се на сврсисходан начин могу остваривати у њиховим оквирима. Такође, изгледа логично да се законом одређују питања од републичког, покрајинског и локалног значаја, јер не видимо чиме би то питање иначе могло бити уређено.

Приликом одређивања надлежности јединица локалне самоуправе, треба водити рачуна о два могућа проблема. Један се тиче обима и садржаја надлежности које припадају јединицама локалне самоуправе, односно питања да ли централна власт омогућава јединицама локалне самоуправе да врше одређене надлежности у цијелости, или поставља оквире у којима се јединице локалне самоуправе морају кретати. Ако централна власт постави сувише уске оквире вршења надлежности јединица локалне самоуправе, умањује се њихова аутономија.

Други проблем тиче се односа обима и садржаја надлежности, с једне стране, и способности јединица локалне самоуправе да их, с обзиром на њихову величину и економску снагу, врше. Овај проблем је у вези са питањем мјерила за образовање јединица локалне самоуправе и са питањем постојања једноступене монотипне локалне самоуправе. Да би општине и градови могли да врше своје надлежности, потребно је да буду довољно велике (просторно и популационо) и економски снажне. Разумије се да Устав не може уређивати ова питања. Она су по својој природи законска материја.

6. Финансирање јединица локалне самоуправе

Јединице локалне самоуправе имају властите приходе, док пренесене послове обављају на основу средстава која добију од Републике или аутономне покрајине (чл. 188, ст. 4 Устава). Устав изричито даје право општини да доноси буџет и завршни рачун, мада ништа не би мијењало на ствари и да то право није изричито наведено у Уставу, јер је логично да општина не може без буџета утврђивати изворне приходе и расходе, нити вршити послове из

своје надлежности. Занимљиво је да Устав не спомиње ово право града, нити говори о градском буџету. Уставописац је вјероватно имао на уму уставну норму по којој „град има надлежности које су Уставом поверене општини“ (чл. 189, ст. 3). И ова норма је повод да примијетимо да уставописац није, у правно-техничком смислу, био досљедан. У неким уставним нормама говори о јединицама локалне самоуправе, а у другима само о општини.

Устав још уводи категорију општинске имовине (чл. 190, ст. 4). Ово представља новину у односу на досадашње уставно рјешење.¹³⁾ Оно је у вези са подјелом облика својине на приватну, задружну и јавну, која је утврђена у чл. 86 Устава. Јавна својина је шира од државне својине, која је била предвиђена Уставом од 1990. године. Јавна својина укључује државну својину, али се не ограничава на њу. Она обухвата државну својину, својину јединица територијалне аутономије и својину јединица локалне самоуправе. До доношења овог устава, општине нису имале своју имовину, него су користиле имовину чији је власник била Република. Новим рјешењем, ствара се основ за већу самосталност општина, јер посједовање имовине ствара претпоставку за лакше остваривање надлежности. Стога, сматрамо да је Уставом неопходно гарантовати постојање општинске својине.

7. Закључак

Устав Републике Србије одликује детаљно уређење материје локалне самоуправе. У основи, то се може сматрати његовим недостатком, јер оптерећује уставни текст, отежава реформу система локалне самоуправе и ограничава право на самоорганизовање јединица локалне самоуправе. Устав треба да садржи само норме које представљају начела система локалне самоуправе, а од конкретних рјешења, треба да садржи само она чијим нормирањем локална самоуправа треба да буде заштићена од самовоље државне власти, олаког и недовољно промишљеног реформисања система локалне самоуправе.

Посебно спорно је то што Устав садржи бројне норме о организацији власти у јединицама локалне самоуправе. Одредбе о начину избора скупштина општина и органа извршне власти не само да су сувишне, него и претјерано учвршћују постојећи систем локалне самоуправе, јер је парламентарној већини често теш-

13 Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед“, нав. дјело, стр. 36.

ко обезбиједити двотрећинску већину за промјену уставних норми које немају суштински карактер.

Упркос овом начелном недостатку, који може имати практичне посљедице, треба указати на бројна добра рјешења у Уставу. Прије свега, Устав, за разлику од свог претходника, локалну самоуправу изричито одређује као право грађана. Потом, он гарантује одређене изворне надлежности јединица локалне самоуправе, које се могу мијењати само промјеном Устава а не и обичним законодавним путем. Устав истиче тежњу ка јачању нормативне власти, односно скупштине као представничког органа, у односу са извршном влашћу и принципијелно омогућава њену јачу позицију у односу са извршном влашћу, чиме локална власт постаје стабилнија. Устав гарантује јединицама локалне самоуправе финансијску самосталност, коју јача увођењем категорије општинске својине, која раније није постојала. По нашем мишљењу, правилно је одређење уставотворца да очува концепт једностепене локалне самоуправе, мада градови и Град Београд у основи имају исти положај као општине, са врло мало различитих надлежности које припадају овим првим.

Хвале вриједна је уставна норма која пружа гаранцију самосталности локалне самоуправе приликом одређивања начина контроле коју врше државни органи. Државна власт може да врши само контролу законитости аката јединица локалне самоуправе. Међутим, сматрамо да није добро то што Устав даје Влади право распуштања скупштине општине, па би ову норму, у некој будућој измјени Устава, требало брисати.

Литература

Батавељић Драган, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013.

Бојанић Бојан, „Локална самоуправа у Србији након доношења Устава из 2006. године“, *Устав Републике Србије – Пет година после (2006–2011)*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Ниш, 2011.

Закон о главном граду – ЗГГ, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон

Закон о локалној самоуправи – ЗЛС, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон

Марковић Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, година LIV, бр. 2/2006, 5–46.

Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.

Орловић Слободан, „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, бр. 4/2015, 1649–1667.

Пајванчић Маријана, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2014.

Петров Александар, „Облици непосредне демократије на локалном нивоу власти у Србији“, *Правне теме*, Универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар, год. 2, бр. 4/2014, 71–83.

Симовић Дарко, Петров Владан, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.

Станковић Марко, *Локална самоуправа у Србији – прошлост, садашњост, будућност*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

Swiss Agency for Development and Cooperation – Европски покрет у Србији – Универзитет у Берну, *Општински статутуи: шанса да се искористе све могућности које пружа Закон о локалној самоуправи*.

Устав Републике Србије од 1990. године

Устав Републике Србије од 2006. године, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006

Milosavljević Bogoljub, „Reforma lokalne samouprave u Srbiji“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Institut za javnu upravu, Zagreb, god. 12, br. 3/2012, 749–768.

Goran Markovic

LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF SERBIA:
PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Resume

The Constitution of the Republic of Serbia contains numerous provisions on local self-government, which regulate this materia in detail, which includes some new solutions, unknown in the previous Constitution. The subject of this work is the analysis of these provisions, with the aim to conclude whether the legal approach to the regulation of the issues is appropriate, as well as to understand the content of the provisions. The basic method of analysis is the legal method.

The analysis shows that the local self-government has been regulated unusually in detail. This approach has to be criticized, since the reform of the system of local self-government in this case is almost if not completely impossible. The Constitution should contain only the principles of the local self-government, while more detailed regulation could be acceptable only if it is necessary as a guarantee for protection of the local self-government from the state power. The work contains some proposals for the regulation of the materia of local self-government which could be taken into consideration in the case of the revision of the Constitution.

Key words: local self-government, Constitution of the Republic of Serbia, municipality, city, unit of local self-government

* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 14. јула 2017. године.