

Академик АЛЕКСАНДАР ФИРА

## ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

### I

1. Устав СРЈ, међу својим основним одредбама, има и следећу: "Јамчи се право локалне самоуправе у складу са уставом републике чланице" (чл.6, ст.4). Других одредаба које директно уређују локалну самоуправу у њему нема. С обзиром на општи уставни положај републике може се закључити да је она скоро потпуно самостална и суверена у уређивању локалне самоуправе.

Из цитиране уставне норме произлази само да је једино ограничење републике - чланице да она не може локалну самоуправу укинути, односно да је, сходно Уставу СРЈ, дужна да је има. Даље је уставно уређивање локалне самоуправе, одређивање њене надлежности, односи са органима централне власти, организација итд. су суверено право републике - чланице. Дакле, само непостојање локалне самоуправе у републици било би супротно Уставу СРЈ.

Но, Устав СРЈ има и изричиту уставну одредбу која захтева да уставни република - чланица, као и сви остали закони и прописи, буду у сагласности са уставом СРЈ (Устав СРЈ, чл.115). Зато се мора сматрати да су и у уређивању локалне самоуправе уставни република везани целином уставних одредаба Устава СРЈ. То је изразито нарочито за оне уставне одредбе, које се непосредно примењују на читавој територији СРЈ. То су скоро у целини "Основне одредбе", "Слободе, права и дужности човека и грађанина", "Економско уређење", "Уставност и законитост". Но и у другим одељцима Устава има таквих одредаба. Поставку о уставноправној самосталности република - чланица у уређивању локалне самоуправе потврђује и чињеница да нема савезног закона о локалној самоуправи. Његова појава би била могућна само на заједнички предлог република у складу са чл. 79 Устава СРЈ. Изнето уставноправно решење се разликује од ранијих југословенских устава, и то како у "првој" тако и у "другој" Југославији.

Уставно уређивање локалне самоуправе на нивоу читаве земље се поред осталог, бранило и давањем својеврсне федералне гаранције локал-

ној самоуправи и правно је то било тачно. Међутим, нарочито после 1963. год., то је ишло у сувишну казуистику и стварно ограничавало самосталност локалне самоуправе, чак и онда када је комунални систем проглашен основом политичког и економског уређења.

Стога би било мудро у Савезном уставу ипак остати на доста високом степену општости, али предвидети неки механизам федералне заштите самосталности и права локалне самоуправе у односу на републику или друге више инстанце. Оно што сада постоји кроз покретање поступка пред Савезним уставним судом је недовољно и не обухвата најтипичније облике узурпације самосталности локалне самоуправе, које ретко иду преко општих аката.

2. Устав Републике Србије је детаљнији у уређивању локалне самоуправе. Тако се међу "Основним одредбама" већ утврђује: "Општина је територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа" (чл.7). Као посебна територијална јединица одређује се град Београд, а постоји уставна могућност конституисања и других градских територијалних јединица.

Устав је, даље, утврдио основа права и дужности општина, за која је већ у ранијим записима истакнуто да се ограничавају на тзв. комуналне послове у ужем смислу речи. Извршна функција, која традиционално у већини земаља демократске оријентације по претпоставци припада локалној самоуправи, овде се појављује само по посебном овлашћењу централне власти. Задржан је и познати "двоструки колосек", тј. могућност поверавања послова централне власти локалној самоуправи. Начелно је утврђена извесна финансијска основа локалне самоуправе, али тако што се прописује да општини припадају приходи одређени законом и да се у општини, на основу непосредног изјашњавања грађана могу прикупљати средства, која су раније називана самодоприносом, која морају служити за задовољавање потреба грађана.

Даље уставне одредбе утврђују статут, као највиши нормативни акт општине, којим се, на основу Устава и закона, ближе уређују послови општине и организација и рад њених органа (Устав Републике Србије, чл. 114). Оваква уставна формулација би упућивала на извесну нормативну самосталност општине, али се стиче друкчија слика када се зна да сваки други пропис и општи акт, дакле и статут општине, мора бити сагласан не само са законом него и са осталим републичким прописима.

За систем управљања у општини Устав изричито помиње само референдум, као облик одлучивања грађана, и скупштину општине као њихов представнички орган. Скупштину сачињавају одборници изабрани на непосредним изборима тајним гласањем.

3. Уставом Републике Црне Горе, у складу са већ изложеним ставом о односу савезне и републичке уставности у уређивању локалне самоуправе, такође се јемчи "право на локалну самоуправу". Карактеристично је да се уставне одредбе о локалној самоуправи налазе у Делу другом Устава, који је у целини посвећен слободама и правима. Та, свакако не случајна, одлука уставотворца, упућује на закључак да се установљавање и функционисање локалне самоуправе сматра остварењем једне од људских слобода и права. Такво везивање локалне самоуправе за лична права и слободе тради-

ционалан је индивидуалистички приступ и није непознат у светској уставности. Његова стварна вредност зависи од конкретних решења у уставној реалности, а пре свега од односа између централне државе и њених органа локалне самоуправе. У том погледу, може се рећи да поменута концепција, ипак, претпоставља да и за локалну самоуправу постоји одређен простор слободан од непосредног државног ушлитања.

Устав је, даље, утврдио да се локална самоуправа остварује у општини и главном граду. То је, дакле, начелно једностепена и једнотипна самоуправа, са изузетком главног града. Делокруг локалне самоуправе, као и основни принципи управљања, формулисани су у Уставу Републике Црне Горе на следећи начин: "Грађани у локалној самоуправи одлучују непосредно и преко слободно изабраних представника о одређеним јавним и другим пословима од непосредног интереса за локално становништво" (Устав Републике Црне Горе, чл.66). Ако се за одређивање основних принципа организације локалне самоуправе може написати да их је Устав прецизно одредио, овде се мора констатовати да је уставна формулација дата на високом степену апстракције. Кад се, при томе, има у виду да нигде у Уставу нема ограниченог делокруга републичких органа кроз права и дужности Републике, попут оних у ранијим уставима, нити државе уопште, онда се намеће констатација да, уставноправно, садржина локалне самоуправе није дефинисана ни заштићена од евентуалног захвата државе, било на централном било на локалном нивоу. Упућивање читавог овог комплекса на законодавну разраду може отклонити тај недостатак, али и не мора, јер је закон искључиво државно средство, на које локална самоуправа не може непосредно утицати.

Та примедба се не може односити на управљање локалном самоуправом јер уставне одредбе, иако такође доста опште, ту довољно потврђују познате демократске принципе. У њима се предвиђа да у општини постоје скупштина и председник општине. Устав не разрађује њихове надлежности. Али се из упућивања на облике непосредне демократије и на представнички карактер скупштине може закључити да Устав, ипак, даје основне контуре организације локалне самоуправе.

Република је обавезна да помаже локалну самоуправу, али финансирање локалне самоуправе у целини није уређено Уставом. Предвиђа се могућност да се, било трајно, тј. законом, било привремено, тј. прописом Владе, поједини послови државне управе повере локалној самоуправи.

4. Уставноправни оквири који су на описани начин постављени локалној самоуправи су концепцијски традиционални и карактеристични за схватање према коме је локална самоуправа еманација државне власти. Такво стање је напуштено у већини савремених развијених земаља са демократским политичким системом. Но у СРЈ оно је логична последица централизма који је постављен у основу целокупне државне организације и који појмовно, а довољно примера има да је то и фактички тако, сужава демократију, а нарочито потенцира оне слабости представничке демократије које "формалну вољу већине претварају у стварну владавину мањине". Да би се то још боље разумело, следеће редове посвећујем законодавној разради локалне самоуправе, и то пре свега на једном типичном примеру - новом Предлогу закона о локалној самоуправи у Србији.

## II

5. Пред крај прошле (1994) год. Влада Републике Србије је утврдила Предлог закона о локалној самоуправи и упутила га Народној скупштини, која је започела процедуру која траје неуобичајено дуго. Јавности није ближе познат ток досадашњих расправа, нити коначна судбина овог предлога.

Предлог закона обухвата целокупну материју локалне самоуправе, укључив и изборно право, финансирање, таксе, организацију и рад итд. Према томе, није у питању Закон који, по тврђењу предлагача, само даље развија већ постављени систем, него је истовремено и кодификација скоро читавог комуналног права. Имајући у виду општи значај локалне самоуправе у уставном систему, то је један од најзначајнијих законодавних аката у мандату ове Владе и Народне скупштине.

6. Подржавајући потребу да се Закон о локалној самоуправи донесе, истичем овом приликом само неке од начелних недостатака поднетог предлога. - Први и најзначајнији недостатак, јесте да Предлог даље развија централистичку уставну концепцију управљања Републиком Србијом. Иако је изнета уставна ситуација оквир који се мора поштовати, потребно је и могућно већ у овом закону разрадити, бар у основним елементима, оно што је садржано у чл. 43 Предлога, који иначе предвиђа поверавање одређених извршених и управних послова општинама. Предложени текст само понавља ту уставну могућност, што је уставноправно излишно, а стварна решења оставља за друге законе. Критеријуми који су за то дати у ст. 2 истог члана су врло уопштени и могу се различито тумачити. Уместо њих потребно је уложити напор да се истакну ехемпpli causa извршни и управни послови који се већ овим законом поверавају локалној самоуправи, а да се остави могућност да се тај списак даље шири. Оваквим поступком би се смањила централистичка оријентација у извршној и управној функцији и у постојећим уставним оквирима. Међутим, право и дугорочно решење лежи у промени уставне претпоставке надлежности у корист локалне самоуправе.

7. Предлог закона уопште не обухвата извештај број битних елемената за развој локалне самоуправе, као што су положај и права и дужности локалне самоуправе према аутономним покрајинама и окрузима. Подсећам да је аутономна покрајина уставна категорија и да јој Република може поверити вршење одређених послова из њене надлежности, поред онога што је већ самим Уставом одређено као надлежност аутономне покрајине. Логично је да се између аутономне покрајине и општина са територије аутономне покрајине успоставе одређени односи, који не треба да буду предмет волунтаристичког нагађања или променљивог односа политичких снага, него морају бити стриктно законом уређени.

Аутономна покрајина нити сме остати само гола форма без садржине, нити се сме претварати у "пара државу". Управо зато се односи између аутономне покрајине и општина морају поставити тако да стварне компетенције аутономне покрајине буду функција одређеног броја заједничких потреба и интереса општина, а не сметња њиховој кооперацији међусобно

"по хоризонтали" у оквиру аутономне покрајине као и са другим општинама у Републици. У тим областима општине и аутономне покрајине морају деловати синхронизовано, усклађено и ефикасно, не оптерећујући целину односа у Републици специфичним, али регионално ограниченим, проблемима. Стање на Космету је посебан проблем за који је у овом тренутку битно започињање стварног политичког дијалога, који никада не може бити резултат једностране акције, већ претпоставља и у овој првој фази неки разумни компромис.

На први поглед овај комплекс није повезан са локалном самоуправом, али се једна димензија не сме занемарити. Тенденција стварања једнонационалних општина неминовно иде на руку сепаратистима, чак и онда када се ради о иначе оправданом покрету враћања Срба и Црногораца на Косово и Метохију. Сепаратизам ће се у овој области темељно потискивати заједничким демократским решавањем наизглед малих локалних проблема и задовољавањем животних потреба. Економија ослобођена државног туторства и остатака "самоуправно социјалистичких" илузија може да буде једина основа трајне реинтеграције стварно национално поцепане друштвене структуре на Космету.

8. У Предлогу закона нема ни речи о окрузима и њиховом односу према општинама. Упркос могућног изговора да су окрузи формално само деконцентрација власти министарстава, ствари стоје друкчије. Широко коришћење управних овлашћења округа датих Уредбом Владе Србије од 29. I 1992. год., као и фактичко стварање организационе и политичке инфраструктуре по окрузима, већ су их учинили стварно новим територијалним јединицама. Окрузи као територијалне јединице немају никакав ни уставни ни законски основ, а неизбежно је да се претворе у фактор надређен локалној самоуправи и њено ограничење. Да би се такве тенденције бар делимично сузбиле, било би неопходно да се општинама обезбеди ефикаснија заштита њиховог самоуправног и другог делокруга кроз ингеренцију Народне скупштине, а не само путем управног или уставног спора.

9. Већ дуже време у јавности су познате контроверзе око правног положаја градова и општина у њима, а посебно Београда. Ако се статутарним актима нека од ових питања успешније не реше, а то ће свуда зависити од односа политичких снага, градске општине ће остати са скоро безначајним надлежностима. Разумљива је и оправдана тежња да се јединствени проблеми јединствено и решавају, али ако општине у оквиру града постоје, онда управо овај закон треба да гарантује што је могућно прецизнију расподелу компетенција између оригинерних надлежности општина и града.

Оправдано је посебно третирање Београда, као што то Предлог и чини, јер је у питању 1/6 укупне популације државе и истовремено главни град Републике и Федерације. Градске општине у Београду су сигурно нужне, ако се уопште мисли на остварење локалне самоуправе. Али с обзиром на сложеност проблематике било би боље да се о Београду донесе посебан закон. У њему би могли бити уважени захтеви Београда за већим надлежностима у "пренесеном делокругу", а у корист таквог решења говоре и примери из упоредног права у којима се главни град чак издваја из федералне структуре (САД, Аустралија).

10. Предлог закона представља озбиљан корак унатраг у третирању институција непосредне демократије, које су традиционално најјаче у локалној самоуправи. Таква оцена се намеће не само у поређењу са неким ранијим искуствима, већ и са сада важећим Законом о локалној самоуправи.

Да би се то избегло, било би неопходно предвидети облигаторан референдум о најважнијим питањима локалне самоуправе, као што су: усвајање статута, промена граница општине, урбанистички план, велики инвестициони захвати и сл. Свођење расписивања референдума на факултативну могућност, сем за самодопринос, довешће до нестајања ове важне тековине непосредне демократије и на локалном нивоу.

Неоправдан је приговор против отварања могућности за формирање месних заједница. Оне заиста нису уставна категорија, али нема никакве уставне сметње да се оне организују. Полазећи од искуства било би целисходно да Закон посебно разради делатност руралних месних заједница. Оне не треба да буду ни мини ни квази општине, али нема сметње да, као јавна овлашћења, врше и неке управне послове.

Изгледа потпуно неразумљиво да Предлог не разрађује зборове грађана. У партијском плурализму ови зборови немају исти значај као раније, али и даље постоји потреба да се нека питања која су заједничка расправљају на скупу свих грађана, који није стриктно политизиран.

Завршавајући овај запис, само још помињем две групе односа: финансирање локалне самоуправе и изборни систем, који заслужују и посебну, још ширу разраду и које би било боље уредити посебним законима.

*Academician Aleksandar Fira*

## LOCAL AUTONOMY

### Summary

Local autonomy in the SR of Yugoslavia has been fundamentally granted by the Federal Constitution, but its substance, scope and principles of the relations towards the superior authorities and state in general are in constitutional competence of the member republics. According to the Constitution of Serbia, commune in principle, is the territory unit in which local autonomy is practiced; the elements of local autonomy exist in Belgrade and other towns (Kragujevac, Nis, Novi Sad). The competence is limited to the so called communal affairs and "transferred" executive affairs of the Republic. Management has been entrusted to representatives bodies, and only immediate democracy. The Constitution of the Republic of Montenegro binds local autonomy even more to the individual civil rights, and in arrangement of its position and organization it remains on the high level of abstract. For its general traits local autonomy in the SRY is the emanation of central state authority and for that reason it narrows the democracy and focuses immanent weaknesses of democracy of representation in general. The postulations of a such constitutional status are confirmed by a critical analysis of the Draft Statute of Local Autonomy of the Republic of Serbia, what been treated in the second part of the paper.