

Lokalna samouprava

časopis za teoriju
i praksu lokalne samouprave



4-5/'99

Izdavač
Balkanski centar
za izučavanje lokalne samouprave

NIS

LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI I CRNOJ GORI (normativni aspekti)

I. Lokalna samouprava

Danas se ne može govoriti o pravnoj državi, demokratiji i pluralizmu interesa bez odgovarajućeg stepena razvijenosti lokalne samouprave. Kako se smatra, pravo na lokalnu samoupravu istovremeno je i obaveza države. Država jemči pravo na lokalnu samoupravu iz čega sledi i odgovornost države da pruži garancije i stvara uslove za kontinuirano funkcionisanje lokalne zajednice kao celine. Sa druge strane, postoji obaveza lokalne uprave da efikasno zadovoljava potrebe lokalne zajednice i obezbedi kontinuirani kvalitet lokalnih (komunalnih) javnih službi u skladu sa interesima neposrednih korisnika.

Smisao je lokalne samouprave da ostavi zadovoljavanje potreba ljudi koji su nastanjeni na jednom užem području. Formalno, lokalnu samoupravu ostvaruju građani u onim poslovima koji su utvrđeni ustavom, zakonom i statutom opštine, odnosno grada. Tako, prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi (1985): "Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu sopstvenog stanovništva." (čl. 3. st. 1). Polazeci od toga, lokalna samouprava se može odrediti kao funkcija koju ostvaruju i vrše građani na određenoj teritoriji (npr. u opštini i u gradovima).

Lokalna samouprava predstavlja lokalni "sistem upravljanja" kao autonomni sistem upravljanja na području užem od područja države. Deo lokalnog sistema upravljanja predstavlja i tzv. lokalna uprava koja je u funkcionalnom smislu odvojena od sistema državne uprave. Za razliku od izraza "lokalna uprava", izraz "lokalna samouprava" je širi pojam koji u sebi sadrži i pojam lokalne uprave. Može se reći da lokalna samouprava kao celina predstavlja oblik decentralizovane teritorijalne zajednice koji istovremeno predstavlja elemente ukupne državne organizacije. Otuda, lokalna samouprava podrazumeva i određeni stepen autonomije necentralnih organa koji obavljaju zakonom određene upravne i druge poslove.

Postoje dva osnovna evropska modela lokalne samouprave: engleski i francuski. Prema engleskom modelu, lokalna samouprava obuhvata određene poslove i ovlašćenja koja vrše građani i njihovi izabrani predstavnici (lokalni

odbornici), a koja proizilaze iz zakona ili opšteg prava. Prema francuskom modelu, lokalna samouprava prevashodno predstavlja jednu "nesuverenu teritorijalnu zajednicu" sa zakonski utvrđenim delokrugom poslova i potrebnom organizacijom.

Za organe uprave lokalnog karaktera koriste se različiti izrazi. Najčešće se upotrebljavaju izrazi "lokalna uprava" ili "lokalna samouprava". Iako teorijski posmatrano razlike nisu samo terminološke, već i suštinske (npr. lokalna uprava vezuje se za centralizaciju lokalnih organa francuskog tipa, dok se lokalna samouprava vezuje za decentralizaciju engleskog tipa), u zakonodavstvu i praksi ovi se izrazi često neprecizno koriste i mešaju. Osim toga, za lokalnu upravu i samoupravu često se koriste i izrazi kao što su "opštinska uprava", odnosno "gradska uprava".

II. Princip centralizacije i decentralizacije

U uspostavljanju državne organizacione strukture, princip centralizacije i princip decentralizacije predstavljaju dva značajna osnovna principa organizacionog povezivanja. Principe centralizacije i decentralizacije, međutim, ne treba posmatrati kao dva suprotna i uzajamno isključujuća oblika uspostavljanja organizacione strukture i organizacionog povezivanja. Kako se u savremenim organizacijama javljaju mnogi elementi centralizacije, ali isto tako i mnogi elementi decentralizacije, centralizacija i decentralizacija kao principi organizovanja ne mogu se posmatrati kao alternative koje se međusobno isključuju, već se moraju tražiti njihove optimalne kombinacije. U tom smislu, umesto dileme da li organizacionu strukturu ustrojiti na centralizovan ili na decentralizovan način, treba postaviti pitanje koje elemente organizacije centralizovati ("šta centralizovati"), a koje elemente organizacije decentralizovati ("šta decentralizovati").

U organizacionom smislu, centralizacija znači upravljanje organizacijom iz jednog centra. Centralizacija podrazumeva sistem u kojem svi nalozi za izvršenje zadataka i poslova dolaze iz jednog centra, koji istovremeno vrši kontrolu kako su ti nalozi izvršeni. Prema tradicionalnom shvatanju, osnov razgraničenja organizacione i funkcionalne centralizacije od decentralizacije državnih organa predstavlja tzv. teritorijalna lokacija, tj. mesto gde se nalazi sedište i gde se vrše poslovi tih organa. Kao posledica toga, u organizacionom smislu razlikuju se centralni organi, čija se nadležnost proteže na celom području državne teritorije, od dislociranih necentralnih (perifernih, područnih) organa, čija se nadležnost ne proteže na celom području države, već samo na jednom, precizno određenom delu.

U funkcionalnom smislu, centralizacija se od decentralizacije razlikuje prema stepenima, odnosno nivoima uticaja (kontrole) centralnih organa na odluke i poslove necentralnih organa. U tom smislu, tendencija jačanja uticaja centralnih na necentralne organe označava se kao centralizam, odnosno centralizacija, dok se suprotna tendencija (tj. smanjenje uticaja centralnih na

* Dr Stevan Lilić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

necentralne organe) označava kao decentralizacija. Centralizacija može imati različite modalitete, u smislu da može postojati slabiji ili jači stepen centralizacije. Organizaciona struktura uspostavljena na osnovu najjačeg stepena centralizacije naziva se kruti (birokratski) centralizam i karakteristična je za relativno jednostavne organizacije (npr. vojska, policija, velike korporacije, javna preduzeća i sl). U sistemu krutog centralizma, necentralni područni organi javljaju se kao prosti izvršioc i naloga centralnog organa, koji u svako doba može neke zadatke i poslove na njih preneti ili ih od njih preuzeti. Blaži oblik centralizacije naziva se dekoncentracija i podrazumeva sistem u kojem se izvršenje određenih zadataka i poslova trajno prenosi na organizacione celine nižeg i srednjeg nivoa, čime se centar oslobađa vršenja prevelikog broja poslova. Kako se ističe, ...dekoncentracija obuhvata sve mere koje idu na to, da se lokalnim organima centralne vlasti proširi krug rada i obezbedi veća sloboda rešavanja i odlučivanja. Sve se ove mere izvode u krugu centralizovane administracije i u stvari predstavljaju ublažavanje centralizacije...

Sa druge strane, decentralizacija u organizacionom smislu znači upravljanje organizacijom iz više centara. Decentralizacija podrazumeva sistem u kojem se određenim organizacionim celinama i ovlašćenim licima prepušta da relativno samostalno izvršavaju određeni krug zadataka i poslova. U tom smislu, decentralizacija označava prenošenje ovlašćenja na niže jedinice koje uživaju određeni stepen samostalnosti kako u pogledu izbora kada će pristupiti izvršenju nekog posla, tako i u pogledu načina na koji će se posao obaviti. Kao i kod centralizacije, i kod decentralizacije se mogu javiti različiti modaliteti koji podrazumevaju veći ili manji stepen samostalnosti organizacionih celina u izvršenju svojih zadataka i poslova. Najvažniji oblik decentralizacije je tzv. lokalna samouprava, mada se javljaju i drugi oblici (regionalna, opštinska i sl).

Kod lokalne samouprave, osim toga što dolazi do prenošenja ovlašćenja i poslova na niže organizacione celine (tzv. preneti delokrug), može doći i do potpunog osamostaljivanja ovih organizacionih celina u smislu da ovlašćenja za izvršenje određenih zadataka i poslova izvorno potiču iz ustava ili zakona (tzv. izvorni delokrug), tako da nisu posledica prenošenja ovlašćenja od strane viših instanci. Sa druge strane, potpuna decentralizacija u stvari bi značila prestanak uticaja i kontrole centra u odnosu na decentralizovane delove organizacije. Ukoliko lokalni organi imaju oba ovlašćenja, tj. i preneti i izvorni, kaže se da su formirani po principu duplog koloseka.

Međutim, iako na prvi pogled može izgledati da izrazi decentralizacija i dekoncentracija označavaju istu pojavu, u teorijskom smislu između njih postoji jasna razlika. Ona se ogleda u tome što se decentralizacija, osim kao organizacioni princip u užem smislu, može javiti i kao organizacioni princip u jednom širem smislu, tj. kao prenošenje ovlašćenja na lokalnu samoupravu. Kako se ističe, ...moglo bi se reći da se vlast decentrališe samo u slučaju kada se ona prenosi na organe koji nisu u položaju subordinacije prema državnoj vlasti i koji prema njoj imaju izvesnu nezavisnost. Drugim rečima, da bi se vlast decentralisala nije dovoljno samo oduzeti nadležnost određenim državnim organima, već je važno znati kome će se ta oduzeta nadležnost dati. Ako se ona

drugim državnim organima nižim od onih od kojih je oduzeta, vlast se dekoncentriše. Ako se, pak, vlast drugim, ali ne državnim, već samoupravnim organima, onda se tek može tvrditi da se vlast decentrališe.

III. Normativni aspekti lokalne samouprave u Srbiji i Crnoj Gori

Velike promene u sadašnjem političkom i ustavnom sistemu naše zemlje u odnosu na ranije stanje posebno se ogledaju u vezi sa položajem opština. Dok se prema ranijoj koncepciji zasnovanoj na principima tzv. komunalnog sistema opštine činile osnovnu društveno-političku zajednicu (u tom smislu pretpostavka svih poslova i nadležnosti bila je u korist opštine i njenih organa), dotle su političkim i ustavnim promenama u periodu 1990-1992. godine položaj i uloga opštine bitno promenjeni. Opštine su izgubile raniji značaj kako u pogledu poslova koje samostalno obavljaju, tako i u pogledu svoje organizacije. Opštine sada predstavljaju teritorijalne jedinice u okviru kojih se ostvaruje lokalna samouprava, i to u onim oblastima i u vezi sa onim pitanjima koja su izričito utvrđena u ustavu i zakonu. Prema sadašnjim propisima, pretpostavka nadležnosti i u Srbiji i u Crnoj Gori propisana je u korist centralnih organa (ministarstava), a ne u korist lokalnih organa. Sa druge strane, postoje i razlike u pravnom statusu opštine u Srbiji i Crnoj Gori. Tako, u Srbiji postoji veći stepen centralizacije opštine i manji stepen lokalne samouprave, dok je u Crnoj Gori zastupljen manji stepen centralizacije i veći stepen lokalne samouprave. Sa druge strane, u pitanja lokalne uprave i samouprave uključuju se i posebna pitanja vezana za gradsku upravu, odnosno samoupravu.

Prema Ustavu SRJ (1992), jamči se pravo samouprave u skladu sa ustavom republike članice (čl. 6. st. 4). Paralelno sa tim, pravno ustrojstvo lokalne samouprave u Srbiji i Crnoj Gori regulisana je odgovarajućim ustavnim i zakonskim propisima.

Prema Ustavu Srbije (1990), opština je teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava (čl. 7. st. 1). Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi (1991), teritorijalnu organizaciju Republike čine opštine kao teritorijalne jedinice u kojima se ostvaruje lokalna samouprava, grad Beograd kao posebna teritorijalna jedinica i autonomne pokrajine kao oblik teritorijalne autonomije (čl. 1).

Prema Ustavu Crne Gore (1992), lokalna samouprava ostvaruje se u opštini i glavnom gradu. Građani u lokalnoj samoupravi odlučuju neposredno i preko slobodno izabраних predstavnikа o određenim javnim i drugim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo. (čl. 66. st. 2-3). Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi (1991), u opštini kao osnovnoj teritorijalnoj jedinici ostvaruje se lokalna samouprava radi zadovoljenja potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za građane, odnosno lokalno stanovništvo (čl. 1).

IV. Lokalna samouprava u Srbiji

a) Opština u Srbiji

Prema Ustavu Srbije, opština je teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava. Sistem lokalne samouprave uređuje se zakonom. To znači da opština nema državne funkcije, već samo mogućnost ostvarivanja lokalne samouprave. U tom smislu, opština ima dve vrste ovlašćenja, tj. izvorna ovlašćenja (poslovi od neposrednog interesa za građane, koji su utvrđeni Ustavom i zakonom) i ovlašćenja preneti od Republike (pojedini poslovi koje Republika prenosi na opštine radi efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i sl). Taj zakon je Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i o lokalnoj samoupravi (1991). Ovaj Zakon predviđa da, kad opštinski organ ne vrši svoje poslove duže od tri meseca ili ih vrši na način kojim se ugrožavaju ustavna i zakonska prava građana, odnosno teže oštećuje opšti interes, vršenje ovih poslova može preuzeti neposredno Vlada, odnosno telo koje ona obrazuje.

1) Nadležnosti opštine u Srbiji

Iz okvira izvornih ovlašćenja, opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom: 1) donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun; 2) uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti; 3) uređuje i obezbeđuje korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; 4) stara se o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; 5) stara se o zadovoljavanju određenih potreba građana u oblastima: kulture; obrazovanja; zdravstvene i socijalne zaštite; društvene brige o deci; fizičke kulture; javnog obaveštavanja; zanatstva, turizma i ugostiteljstva; zaštite i unapređivanja životne sredine i u drugim oblastima od neposrednog interesa za građane; 6) izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike Srbije čije je izvršavanje povereno opštini; obezbeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine; 7) obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad; 8) obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom, kao i statutom opštine.

O poslovima opštine građani odlučuju referendumom i preko svojih predstavnika u skupštini opštine. Opština ima statut kojim se, na osnovu Ustava i zakona, uređuju poslovi opštine i organizacija i rad organa opštine, kao i druga pitanja od interesa za opštinu. Statut donosi skupština opštine. Skupštinu opštine čine odbornici izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Opštine utvrđuju organizaciju i nadležnost svojih organa u službi, u skladu sa zakonom. Organi opštine su: skupština opštine, izvršni odbor i opštinska uprava.

2) Organi opštine u Srbiji

Skupština opštine: 1) donosi statut opštine; 2) donosi odluke i druge akte; 3) donosi program razvoja delatnosti za koje je nadležna, urbanistički plan, budžet i završni račun; 4) raspisuje opštinski referendum; 5) raspisuje opštinske

javne zajmove i odlučuje o zaduživanju opštine, u skladu sa zakonom; 6) osniva opštinske organe, organizacije i službe; 7) bira i razrešava predsednika skupštine; 8) bira i razrešava potpredsednika skupštine; 9) imenuje sekretara skupštine opštine; 10) vrši nadzor nad radom opštinskih organa i službi; 11) vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom opštine. Skupština opštine ima najmanje 25, a najviše 70 odbornika.

Predsednik i potpredsednik skupštine opštine biraju se iz sastava odbornika na četiri godine. Predsednik organizuje rad skupštine, predsedava njenim sednicama i vrši druge poslove koje mu poveri skupština.

Izvršni odbor skupštine opštine: 1) stara se o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine; 2) predlaže način rešavanja pojedinih pitanja iz nadležnosti skupštine, kao i akte koje ona donosi; 3) vrši nadzor nad radom opštinske uprave; poništava ili ukida akte opštinske uprave koji su u suprotnosti sa zakonom, odnosno opštinskom odlukom; 4) vrši i druge poslove utvrđene statutom i drugim propisima opštine. Izvršni odbor bira skupština opštine iz reda odbornika, a njegovi članovi mogu biti i građani. Izvršni odbor ima predsednika i najmanje dva člana. Predsednik skupštine može biti istovremeno i predsednik izvršnog odbora. Članovi izvršnog odbora biraju se na četiri godine, s tim što mogu biti razrešeni i pre isteka toga roka.

Opštinska uprava: 1) neposredno sprovodi propise opštine, kao i republičke zakone i druge propise čije je izvršavanje povereno opštini; 2) priprema nacrt odluka i drugih akata koje donosi skupština opštine i njen izvršni odbor; 3) vrši stručne i druge poslove koje joj poveri skupština opštine i njen izvršni odbor. Radom opštinske uprave rukovodi sekretar opštinske uprave. Sekretar skupštine opštine je istovremeno i sekretar opštinske uprave. Za svoj rad i rad opštinske uprave sekretar odgovara skupštini opštine i njenom izvršnom odboru. Sekretara opštinske uprave, odnosno skupštine opštine, imenuje skupština opštine na četiri godine.

b) Gradovi (Grad Beograd)

Prema Ustavu i navednom zakonu o lokalnoj samoupravi, zakonom se pojedina opština može utvrditi kao grad na čijoj teritoriji se obrazuju dve ili više gradskih opština. Statutom grada određuje se koje poslove opštine vrši grad, a koje gradska opština. Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini i gradu Beogradu. Određene poslove lokalne samouprave utvrđene Statutom grada Beograda vrše i gradske opštine koje se obrazuju na teritoriji grada. Odredbe zakona o lokalnoj samoupravi koje se odnose na opštinu, primenjuju se i na grad Beograd.

Grad Beograd obavlja poslove opštine utvrđene Ustavom i poslove koje mu Republika zakonom poveri iz okvira svojih prava i dužnosti. Teritorija grada Beograda utvrđuje se zakonom. Grad Beograd ima statut kojim se određuje koje poslove opštine vrši grad Beograd, a koje gradska opština u njegovom sastavu, i kojima se uređuju organizacija i rad organa grada, kao i druga pitanja od interesa za grad Beograd. Statut grada Beograda (1993) donela je Skupština grada Beograda. Skupština grada Beograda ima do 110 odbornika. Određene poslove

lokalne samouprave utvrđene Statutom grada Beograda vrše i gradske opštine koje se obrazuju na teritoriji grada.

Osim Beograda, kao gradovi u smislu gradske lokalne samouprave, naknadnim dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi (1992), formirani su još i Novi Sad, Niš, Priština i Krugujevac.

V. Lokalna samouprava u Crnoj Gori

a) Opština u Crnoj Gori

Prema Ustavu Crne Gore, jemči se pravo na lokalnu samoupravu. Crna Gora se teritorijalno organizuje u opštine. Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini i glavnom gradu. Građani u lokalnoj samoupravi odlučuju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika o određenim javnim i drugim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo. Organi lokalne samouprave u opštini su skupština i predsednik opštine. Republika pomaže lokalnu samoupravu.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi (1991), u opštini kao osnovnoj teritorijalnoj jedinici ostvaruje se lokalna samouprava radi zadovoljenja potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za građane, odnosno lokalno stanovništvo. Poslove iz svoje nadležnosti opština vrši preko svojih organa, u skladu sa zakonom i odgovorna je lokalnom stanovništvu na način i pod uslovima koji su utvrđeni statutom. Sa druge strane, zakonom se vršenje pojedinih poslova iz nadležnosti republičkih organa može preneti na organe opštine, ukoliko se na taj način obezbeđuje njihovo efikasnije i racionalnije vršenje.

Posebним zakonom, tj. Zakonom o prenošenju poslova državne uprave na organe lokalne uprave (1992), taksativno je navedeno koji se konkretni poslovi iz nadležnosti kojih ministarstava prenose na organe lokalne uprave (npr. iz nadležnosti Ministarstva pravde preneto je vođenje biračkih spiskova).

1) Nadležnosti opštine u Crnoj Gori

Opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom: 1) donosi razvojne programe delatnosti čije je uređivanje i obezbeđivanje za njihov razvoj u isključivoj nadležnosti opštine; 2) donosi urbanistički plan; 3) donosi budžet i završni račun budžeta; 4) uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih delatnosti; 5) uređuje i obezbeđuje korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora izdavanjem odobrenja za građenje i odobrenja za upotrebu objekata od opštinskog značaja; 6) vrši pojedina svojlaska ovlašćenja na dobrima u opštoj upotrebi i prirodnim bogarstvima na svom području kada je vršenje tih ovlašćenja zakonom povereno opštini; 7) stara se o izgradnji i održavanju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja, uređuje i obezbeđuje gradski saobraćaj i parkiranje; 8) stara se o zadovoljavanju određenih potreba od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo u oblastima: kulture, fizičke kulture, tehničke kulture, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, društvene

brige o deci, javnog informisanja, zanatstva, turizma i ugostiteljstva, zaštite i unapređivanja životne sredine i u drugim oblastima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo; 9) preduzima mere i stvara uslove za otklanjanje posledica elementarnih i drugih nepogoda, kao i drugih izvanrednih i nepredvidivih okolnosti u opštini; 10) obezbeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine; 11) izvršava zakone, druge propise i opšte akte čije joj je izvršavanje povereno; 12) obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad; 13) propisuje prekršaje za povrede propisa koje ona donosi i 14) obavlja i druge poslove utvrđene ustavom i zakonom, kao i statutom opštine.

Odnosi između organa opštine i Republike su poslovi iz izvorne nadležnosti i poslovi iz prenesene nadležnosti. U vršenju poslova i zadataka iz izvorne nadležnosti lokalne samouprave, koji se odnose na utvrđivanje i ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina, nadležni republički organi vrše nadzor nad radom opštine i imaju prava i dužnosti utvrđene zakonom (npr. daju stručna uputstva, instrukcije i objašnjenja u vezi sa primenom zakona i drugih propisa, rešavaju po žalbama protiv upravnih akata itd.). U vršenju poslova i zadataka iz prenesene nadležnosti lokalne samouprave, nadzor nad radom organa opštine vrši ministarstvo ili drugi republički organ iz čije su nadležnosti ovi poslovi (npr. vrše nadzor u obliku inspeksijske kontrole, vrše kontrolu izvršenja upravnih akata, izdaju naredbe, izdaju obavezne instrukcije itd.).

Organizacija i rad organa opštine uređuju se statutom opštine, odlukom i drugim opštinskim propisima, u skladu sa Ustavom i zakonom. Statut donosi skupština opštine. Skupština opštine je predstavnički organ lokalne samouprave. Skupština opštine se obrazuje kao jednodomna i čine je odbornici izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Opštine utvrđuju organizaciju i nadležnost svojih organa u službi, u skladu sa zakonom. Organi opštine su: skupština opštine, predsednik opštinske skupštine i opštinska uprava. Skupština opštine imenuje sekretara skupštine.

2) Organi opštine u Crnoj Gori

Skupština opštine: 1) donosi statut opštine, odluke i druge akte; 2) donosi razvojne programe delatnosti za koje je nadležna; 3) donosi urbanistički plan; 4) donosi budžet i završni račun budžeta; 5) utvrđuje opštinske takse i tarife; 6) raspisuje opštinski referendum i odlučuje o zaduživanju opštine; 7) osniva opštinske organe, organizacije i službe; 8) imenuje, odnosno bira i razrešava predsednika skupštine, sekretara skupštine i druge nosioce javnih funkcija u opštini; 9) vrši verifikaciju mandata i odlučuje o mandatno-imunitetskim pravima odbornika; 10) vrši nadzor nad radom opštinskih organa, organizacija i službi; 11) vrši i druge poslove utvrđene statutom i zakonom.

Izvršnu funkciju u opštini vrši predsednik skupštine opštine. Predsednik ima pravo i dužnost da: predlaže odluke, druge propise i opšte akte koje donosi skupština, kao i način rešavanja pojedinih pitanja iz nadležnosti opštine; 2) stara se i odgovoran je za izvršenje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršenje; 3) stara se o izvršavanju zakona, drugih propisa

i opštih akata Republike, čiji je izvršavanje povereno opštini; 4) usmerava i usklađuje rad lokalne uprave; 5) vrši nadzor nad radom lokalne uprave i stavlja van snage njihove opšte akte koji su u suprotnosti sa zakonom, odlukom skupštine opštine i drugim propisom; 6) vrši nadzor i naredbodavac je za izvršenje budžeta; 7) vrši i druge poslove utvrđene statutom i drugim opštim aktom.

Lokalna uprava (odnosno organi lokalne uprave): 1) neposredno sprovodi opštinske propise, zakone i druge propise i opšte akte, čije je izvršenje povereno opštini; 2) priprema nacrt odluka, drugih propisa i akata koje donosi skupština opštine i nosilac izvršne funkcije; 3) vrši stručne i druge poslove koje joj poveri skupština opštine i nosilac izvršne funkcije i 4) vrši i druge poslove utvrđene statutom i drugim opštim aktom.

Radi zaštite lokalne samouprave, zakonom je predviđeno da skupština opštine ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona ili drugog propisa republičkog organa kojim se narušavaju prava i dužnosti opštine. Osim toga, radi obezbeđenja demokratskog načela lokalnog stanovništva i kontrole rada lokalne vlasti, u opštini se obrazuje Savet za zaštitu lokalne samouprave koji čine predstavnici lokalnog stanovništva.

b) *Prestonica i glavni grad u Crnoj Gori*

Prema Ustavu Crne Gore, glavni grad je Podgorica, dok je prestonica Cetinje. Posebnim Zakonom o prestonici (1993), Prestonica je jedinica lokalne samouprave. U Prestonici se održavaju prve sednice redovnog zasedanja Skupštine Republike Crne Gore, a Vlada će odrediti koja ministarstva će imati sedište u njoj. Organizacija i rad organa Prestonice utvrđuje se statutom. Prestonica ima predsednika (i potpredsednike) koji vrše izvršnu funkciju. Skupština Prestonice ima sekretara. Za vršenje poslova iz nadležnosti Prestonice obrazuju se lokalni organi, čijim radom rukovode starešine organa, koje imenuje predsednik Prestonice. Opšti akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave donosi predsednik Prestonice.

Beograd, februar 1998.

- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope, Strasbur 1985. (navedeno prema: Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 197, str. 146).
- Uporedi: Stevan Lilić, Upravno pravo (drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje) Beograd, 1998.
- Eugen Pusić, Upravni sistemi I, GZM, Zagreb, 1985, str. 308.
- Uporedi: Borče Davitkovski, Lokalna samouprava (pojam i elementi), Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 19-25.
- Dobrosav Milovanović, Pravno ustrojstvo lokalne samouprave, Beograd, 1994, str. 3.
- Uporedi: Eugen Pusić, Centralizacija i decentralizacija, Zagreb, 1956.

- Uporedi: Dwight Waldo, The Administrative State: Centralization vs. Decentralization, New York, 1948.
- Pavle Dimitrijević, Organizacija i metod rada javne uprave, Beograd, 1959, str. 179-186; - Eugen Pusić, Nauka o upravi, Zagreb, 1973, str. 145-148, i dr.
- Uporedi: Enciklopedija političke kulture, Beograd, 1993, str. 135-139.
- Nikola Stjepanović, Upravno pravo I, Beograd, 1973, str. 301-302.
- Mihailo Ilić, Administrativno pravo - teorijski deo, Beograd, 1928, str. 9.
- Uporedi: Jacques Moreau, Administration regionale, local et municipal, Paris, 1980; Pavle Dimitrijević, Les rapports des organes de l'administration communale et des organes de l'administration des communnautés socio-politique plus large, Revue d'etudes comparatives est-ouest, Paris, no. 2, 1982.
- Uporedi: Milan Ramljak, Centralna i lokalna samouprava u razvoju, Zagreb, 1982.
- Eugen Pusić, Nauka o upravi, Zagreb, 1973, str. 146.
- Mihailo Ilić, Dekoncentracija vlasti, Politički i pravni članci, Beograd, 1938, str. 52.
- Dragan Milkov, Organizacija uprave, Novi Sad, 1993, str. 67.
- Uporedi Stevan Lilić, Lokalna samouprava u Srbiji i Crnoj Gori, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 68-75.
- Uporedi: Đordije Blažić, Dobrosav Milovanović, Lokalna samouprava (zbirka propisa), Podgorica, 1996; Dobrosav Milovanović, Izgradnja modela lokalne samouprave u Srbiji, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 76-85; Đordije Blažić, Pravci razvoja lokalne samouprave u Crnoj Gori, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 86-96, i dr.
- Opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom: 1. donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun; 2. uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti; 3. uređuje i obezbeđuje korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; 4. stara se o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; 5. stara se o zadovoljavanju određenih potreba građana u oblastima: kulture; obrazovanja; zdravstvene i socijalne zaštite; društvene brige o deci; fizičke kulture; javnog obaveštavanja; zanatstva, turizna i ugostiteljstva; zaštite i unapređivanja životne sredine, i u drugim oblastima od neposrednog interesa za građane; 6. izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike Srbije čije izvršavanje je povereno opštini; obezbeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine; 7. obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad; 8. obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom, kao i statutom opštine. Sistem lokalne samouprave uređuje se zakonom. (čl. 113 Ustava Srbije).
- Zakon o PRIVATIZACIJI o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srbije br. 47/91, 79/92, 82/92, 47/94).
- Izmene i dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi, status grada dobili su Niš, Novi Sad, Priština i Kragujevac.

- Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni list Republike Crne Gore br. 45/91, 50/91).
- Zakonom o prenošenju poslova državne uprave na organe lokalne uprave (Službeni list Republike Crne Gore br. 30/92).
- Zakonom o prestonici (Službeni list Republike Crne Gore br. 56/93).

Stevan Lilić

LOCAL "SELF-ADMINISTRATION" IN SERBIA AND MONTENEGRO

- Summary -

By definition of the Constitution of the Republic of Serbia, municipality is a territorial unit in which local "self-administration" system is realized. Local "self-administration" system is regulated by law. It means that municipality does not have administrative function but only the possibility to realize autonomy. In terms of it municipality has two types of authorization: authentic authorization (the affairs of direct citizens' interest stated by the Constitution and laws) and affairs given in charge by the Republic (particular activities which are assigned by the Republic to municipalities so that some citizens' rights and duties are more efficiently and rationally effectuated). According to the Constitution and stated in Local "Self-Administration" Law a municipality can be given authority of a borough in which territory two or more urban municipalities can be organized. The statute of a borough regulates which activities should be performed by borough and which ones by the urban municipality itself.

In accordance with the Constitution of Montenegro the right to "self-administration" is guaranteed. Montenegro is territorially organized into municipalities. "Self-administration" is realized through municipalities and the capital. Citizens decide directly and through freely elected representatives on some public and other affairs of the local citizens' direct interest. "Self-administrative" organs in municipalities are the Assembly and the mayor. The Republic helps "Self-administration". In accordance with "Self-Administration" Law (1991) "self-administration" is realized in municipality as a basic territorial unit in order to satisfy its citizens' needs of direct and mutual interest. Municipality performs its functions through its organs in accordance with the law and is directly responsible to the local residents in the way and under the conditions set by the statute. However legal performance of some functions in competence of republic organs may be transferred to some municipal organs under the conditions that more effective and rational performance is to be enabled. Nevertheless quite different from some other previous solutions when Ministries and other organs were founded and abolished by the Assembly, the present-day constitutional and legal solutions in Montenegro put the state administration into the position of complete servitude to the Government. A particular Law of Assignment of Activities of Statute Administration to "self-administrative" organs (1992) the activities from the authority of Ministry which were given charge to the local "self-administrative" organs are stated.

SADRŽAJ

Lokalna samouprava • Broj 4-5/99 • Godina III

- 13 Dr Rajko Kuzmanović
PLURALNA ILI MONOTIPSKA ORGANIZACIJA
LOKALNE SAMOUPRAVE
- 21 Dr Branislav Marković
Dr Radovoje Brković
KADROVSKA POLITIKA I FUNKCIONISANJE LOKALNE
SAMOUPRAVE U MEŠOVITO NACIONALNIM SREDINAMA
- 38 Dr Dragan Mitrović
AUTONOMIJA I LOKALNA SAMOUPRAVA
(Pogled na prošlost i budućnost)
- 48 Dr Aleksandar Đurđev
UPOREĐNI PREGLED LOKALNE SAMOUPRAVE U JUGOSLAVIJI
I U NJENIM BIVŠIM REPUBLIKAMA
- 74 Dr Nedo Miličević
USTAVNI POLOŽAJ LOKALNE SAMOUPRAVE
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE
(s posebnim osvrtom na ustave kantona)
- 86 Dr Milovan Marković
PROBLEM REŠAVANJA RAVNOPRAVNOSTI ETNIČKIH GRUPA U
OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE NA KOSOVU I METOHIJI
- 93 Dr Radu I. Motica
LEGAL REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE CONTENTIONS
MATTER IN ROMANIA
- 105 Dr Ljubiša Mitrović
PARTICIPATIVNA DEMOKRATIJA I TRANZICIJA
- 115 Dr Dimitar Kostov
СЪДЕБНИЯТ КОНТРОЛ ВЪРХУ МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ И
САМОУПРАВЛЕНИЕ
- 120 Dr Milan Marković
Dr Milorad Ivočić
FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI
- 128 Dr Stevan Lilić
LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI I CRNOJ GORI
(Normativni aspekti)
- 139 Dr Savo Marković
LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOCORSKOM
PLEMENSKOM DRUŠTVU
- 152 Dr Zdravko Zlokapa
LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI SRPSKOJ
- 162 Dr Predrag Stojanović
FINANSIRANJE JAVNIH PREDUZEĆA

170	Constantin Popa CONSIDERATIONS REGARDING THE BUDGETS OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS
183	Dr Đorđije Blažić LOKALNA SAMOUPRAVA U BRANCI GORI
198	Dr Zorin Isailović JAVNI PRIHODI LOKALNIH KOLEKTIVNOSTI U SRBIJI
205	Dr Predrag Dimitrijević ODNOS REPUBLIČKIH ORGANA I ORGANA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE (U svetlu Načrta Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srbije)
218	Milan Vlaković ODNOSI DRŽAVNIH ORGANA I ORGANA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE (Primer Republike Srbije)
226	Dr Ahdin Ferović Mr Miladin Kostić NEKI PROBLEMI OSTVARIVANJA ULOGE LOKALNE SAMOUPRAVE
236	Dumitru Andrian Craiovescu LIABILITY OF STATES REGARDING INTERNATIONAL OFFENCE
244	Dr Milorad Žižić DRŽAVA I PRAVO IZMEĐU CENTRALIZACIJE I DECENTRALIZACIJE
247	Dr Dragan Pantić ISTORIJSKI OBLICI LOKALNE SAMOUPRAVE I FIZIČKI DRUŠTVENIH PROMENA
250	Anton Trailescu LA CESSATION DES ACTES D'AUTORITE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE
254	Mr Mile Ilić POJAM, TEORIJSKA SHVATANJA I RAZVOJ GRADOVA
277	Mr Srđan Đorđević Mr Milan Palević OSVRT NA ZNAČAJ I STANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI
282	Mr Milorad Stanisavić MESNE ZAJEDNICE U NORMATIVI SOCIJALISTIČNE FEDERATIVNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE
289	Radisav Drobniak ORGANIZACIJA, NADLEŽNOSTI I FUNKCIONISANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U SAVEZNOJ REPUBLICI JUGOSLAVIJI
303	Dr Borče Davitkovski PRAVNI OSNOVI LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI MAKEDONIJI
305	Sadržajni i evocni broj

CONTENTS

Local self-management • N° 4-5/99 • Year III

13	Dr Rajko Kuzmanović MULTI-LEVEL OR SINGLE-LEVEL ORGANIZATION OF THE LOCAL SELF-MANAGEMENT
21	Dr Branislav Marković Dr Radivoje Brković CADRE POLITICS AND FUNCTIONING OF THE LOCAL SELF-RULE IN THE MIXED ETHNIC COMMUNITIES
38	Dr Dragan Mitrović AUTONOMY AND SELF-MANAGEMENT (A View of the Past and Future)
48	Dr Aleksandar Đurđev COMPARATIVE SURVEY OF THE LOCAL SELF-RULE IN YUGOSLAVIA AND ITS FORMER REPUBLICS
74	Dr Nedo Milićević CONSTITUTIONAL POSITION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN BOSNIA-HERZEGOVINA FEDERATION (with special reference to the Cantons' Constitutions)
85	Dr Milovan Marković PROBLEM OF SOLVING EQUALITY OF THE ETHNIC GROUPS IN REALIZING THE LOCAL SELF-RULE AT KOSOVO AND METOHIJA
93	Dr Radu I. Motoc LEGAL REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE CONTENTIONS MATTER IN ROMANIA
105	Dr Ljubiša Mitrović PARTICIPATION DEMOCRACY AND TRANSITION
115	Dr Dimitar Kostov JUDICIARY CONTROL OF THE LOCAL RULE AND SELF-RULE
120	Dr Milan Marković Dr Milorad Ivović FINANCING THE LOCAL SELF-RULE IN MONTENEGRO
128	Dr Stevan Lilić LOCAL "SELF-ADMINISTRATION" IN SERBIA AND MONTENEGRO
139	Dr Savo Marković THE LOCAL SELF-MANAGEMENT WITHIN THE MONTENEGROIN TRIBAL SOCIETY
152	Dr Zdravko Zlokoba LOCAL SELF-MANAGEMENT IN REPUBLIKA SRPSKA
162	Dr Predrag Stojanović FINANCING PUBLIC ENTERPRISES
170	Constantin Popa CONSIDERATIONS REGARDING THE BUDGETS OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

- 183 Dr Đorđije Blazić
LOCAL AUTONOMY IN MONTENEGRO
- 199 Dr Zoran Čučković
PUBLIC INCOMES OF LOCAL COLLECTIVES IN SERBIA
- 208 Dr Predrag Dimitrijević
RELATIONS BETWEEN REPUBLIC ORGANS AND ORGANS
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS
- 218 Milan Vlatković
RELATIONSHIP BETWEEN THE STATE ORGANS AND THE LOCAL
SELF-RULE UNIT ORGANS
(Example of the Republic of Serbia)
- 225 Dr Abedin Ferović
Mr Miladin Kostić
CERTAIN PROBLEMS OF REALIZATION OF THE GOAL
OF LOCAL SELF-MANAGEMENT
- 236 Dumitru Andrian Craiuneşcu
LIABILITY OF STATES REGARDING INTERNATIONAL OFFENCE
- 244 Dr Milorad Žižić
THE STATE AND LAW BETWEEN THE CENTRALIZATION AND
DECENTRALIZATION
- 247 Dr Dragan Pantić
HISTORICAL FORMS OF LOCAL SELF-MANAGEMENT AND
CHALLENGES OF SOCIAL CHANGES
- 250 Anton Trăilescu
LA CESSATION DES ACTES D'AUTORITE DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE LOCALE
- 254 Mr Mile Jlić
CONCEPT, THEORETICAL CONCEPTIONS AND DEVELOPMENT OF
THE CITIES
- 277 Mr Srdan Đorđević
Mr Milan Palević
COMMENTARY UPON THE IMPORTANCE AND STATE OF THE
LOCAL SELF-RULE IN SERBIA
- 282 Mr Milorad Stanisavić
LOCAL COMMUNITIES IN THE LEGAL ACTS OF THE SOCIALIST
FEDERATIVE REPUBLIC OF YUGOSLAVIA
- 289 Radisav Drobnjak
ORGANIZATION, AUTHORITIES AND FUNCTIONING OF THE
LOCAL SELF-RULE IN THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA
- 303 Dr Borče Davitkovski
LEGAL BASIS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA
- 305 Coworkers in this issue