

*Francusko – srpski forum
za prostorno planiranje i regionalne politike*

Decentralizacija, lokalna samouprava i
prostorno planiranje

Zbornik radova

Beograd, 2003.

*Francusko - srpski forum
za prostorno planiranje i regionalne politike
«Decentralizacija, lokalna samouprava i prostorno planiranje»
Zbornik radova*

Izдавач:
Geografski fakultet, Beograd

Za izdavaca:
Prof. dr Stevan Stanković

Urednici:
dr Dejan Đorđević
mr Tijana Živanović

Prevod:
Marija Radaković
dr Vladimir Pavlović

Tehnički urednici:
mr Velimir Šćepetrov
Tijana Đabović

Lektor:
mr Tijana Živanović

Grafička oprema:
Đorđe Milić

Štampa:
"Cicero", Beograd

Tiraž:
300
Beograd, Decembar, 2002.

Izdavanje ove knjige finansiralo je Ministarstvo inostranih poslova Francuske i
Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu
Sva prava zadržava Francusko - srpski forum za prostorno planiranje i regionalne politike
<http://www.franco-serbe-forum.com>

Sekretarijat:
Institut za prostorno planiranje Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Studentski trg 3/I/II,
Tel: 011 637 421, Fax: 011 182 889
e-mail: dejandj@gef.bg.ac.yu

*Prof. dr Stevan Lilić
Pravni fakultet, Beograd
PALGO Centar, Beograd*

PRAVNA DRŽAVA, JAVNE SLUŽBE I LOKALNA SAMOUPRAVA**

Pravna država i vladavina prava

Moderna misao o potrebi razdvajanja upravljanja od vladanja javlja se početkom 19. veka sa idejom da "vladanje ljudima treba da bude zamenjeno upravljanjem stvarima".¹ Ideja da upravljanje treba da zameni vladanje, posebno se uobičava u solidarističkim koncepcijama socijal-funkcionalista početkom 20. veka o državi kao vršiocu socijalne funkcije, odnosno javnih službi.²

** Ovaj rad predstavlja kompilaciju teksta objavljenog u zborniku "Lokalna demokratija" (urednik Mijat Damjanović), Beograd, 2001 i izlaganja na seminaru "Decentralizacija, lokalna samouprava i prostorno planiranje" u okviru prve zajedničke inicijative "Francusko-srpskog foruma za prostorno planiranje i regionalne politike" i "programa podrške jugoslovenskim opštinama" (Beograd, oktobar 2002).

¹ Claude-Henri de Saint-Simon, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb, 1979, str. 206-231.

² Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, 1999.

Prema ovom stanovištu, iz kojeg je proizašla i savremena koncepcija o državnoj upravi kao instrumentu socijalne regulacije, država više nije (i ne može biti) svedena na organizaciju sa tzv. *monopolom fizičke sile i prinude u rukama vladajuće klase*, kako se to donedavno i kod nas isticalo.

Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*rule of law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije. U odnosu na državu, poseban značaj principa vladavine prava je u tome što obezbeđuje legalitet (zakonitost) odluka državnih organa. Bez principa vladavine prava nezamisliva je i svaka savremena pravna država.

Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito uredbama vlade i upravnim propisima) definišu pravila društvenog ponašanja. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki *postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom*, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine.³ Iz tih razloga, dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime. Otuda, ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu prepostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.⁴

Za razliku od ovog izvornog koncepta, savremene koncepcije pravne države polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neohodan i legitimitet, tj. opravdanost njenog delovanja u svakom

³ Uporedi: *Temelji moderne demokratije - Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1989)*, Beograd, 1989, i dr.

⁴ Uporedi: Milivoje Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939; Danilo Basta, Diter Miler, *Pravna država - poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991; Vladan Vasilijević (urednik), *Pravna država*, Beograd, 1990, i dr.

konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe vlade ili pojedinačne presude ili upravnog akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je sprovedla država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.

Primera radi, u odnosu na upravu, to znači da odluke uprave ne postaju legitimne (opravdane) samim tim što uprava donosi svoje akte i vrši neke svoje radnje na legalan, odnosno na zakonom propisan način. Potrebano je da ti akti i radnje takođe budu u skladu sa opštim principima pravde i pravičnosti koje prihvata savremeni svet. Iz tih razloga, danas koncept legaliteta delovanja upravne vlasti mora biti dopunjena i konceptom legitimiteta (opravdanosti) upravnog delovanja. Kako se ističe: "...legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju".⁵

Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema kojem državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem,⁶ odnosno prema kojem su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po zakonskim propisima), savremene koncepcije legitimiteta polaze od koncepta da postupci države moraju steći i odgovarajući legitimitet. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li neka odluka, osim što je zasnovana na zakonu, vređa dostojanstvo ličnosti).

Podela vlasti je organizaciono načelo na kome počivaju savremeni pravni i

⁵ Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

⁶ Uporedi: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1956.

politički sistemi vlasti. Modernu koncepciju o podeli vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof Džon Lok (John Locke, 1632-1704) u delu *Dve rasprave o vlasti* (*Two Treatises on Government*) iz 1689-90. godine⁷, a razradio francuski politički misililac Šarl Monteskje (Charles Montesquieu, 1689-1755) u delu *O duhu zakona* (*De l'Esprit des lois*), koje je objavljeno 1748. godine.⁸ Prema ovom stanovištu, kada isto lice (čovek ili organ): ...sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu, sloboda je nemoguća, pošto u pravu нико ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tudom.⁹

U okviru koncepcije o podeli vlasti, kao posebno javlja se i pitanje razgraničenja između izvršne i upravne vlasti. Uopšte uzev, pitanja u vezi sa problematikom izvršne vlasti su istorijski i komparativno mnogobrojna i kompleksna.¹⁰

Tradicionalno se u sistemima podele vlasti podrazumeva da je izvršna vlast (egzekutiva) grana državne vlasti kojoj je *poverena funkcija izvršavanja zakona* donetih od strane organa zakonodavne vlasti (parlamenta). Međutim, problem nastaje zbog toga što, logički posmatrano, izvršna funkcija (kao aktivnost izvršenja zakona) podrazumeva kako *donošenje podzakonskih akata* (npr. uredbe), tako i *donošenje pojedinačnih akata*. S obzirom da pojedinačni akti mogu biti *sudski* (presude) i *upravni* (rešenje), proizilazi da izvršna funkcija u sebi obuhvata i sudsku i upravnu funkciju. Zbog toga se uvodi dopunsko merilo razgraničenja, koje sudsku i upravnu

⁷ Uporedi: Džon Lok, *Dve rasprave o vlasti*, Beograd, 1978; Kosta Čavoški: *Politička filozofija Džona Loka*, Filozofske studije, br. V, 1974, str. 107-224.

⁸ Uporedi: Monteskje, *O duhu zakona*, Beograd, 1989; Radomir Lukić: *Monteskjeova politička teorija*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, 1955, str. 119-134, i dr.

⁹ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 191-192.

¹⁰ Uporedi: Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980; Slavoljub Popović, *Organizovane vlasti*, Uporedni politički sistemi, Beograd, 1983, str. 290-295, i dr.

funkciju razgraničava prema organima koji ih vrše. Drugim rečima, sudsku funkciju vrše sudovi, a upravnu organi uprave. Ono što, međutim, *ostaje nerazgraničeno* jeste razlika između izvršne i upravne funkcije. Zapravo, prema ovom tradicionalnom stanovištu, nije moguće utvrditi suštinsku razliku između izvršne i upravne funkcije, pa se uzima da razlika i ne postoji. Tipična ilustracija ovog pristupa je stanovište čuvenog austrijskog pravnog teoretičara, tvorca tzv. čiste teorije prava, Hansa Kelzena (1881-1973), koji ističe da ...*zakonodavstvo (ono što se u rimskom pravu zove "legis latio") predstavlja stvaranje zakona (leges). Međutim, kada se govori o "izvršenju" mora se tačno znati šta se izvršava, pošto opšte pravne norme izvršava ne samo izvršna vlast, već i sudska.* Prema Kelzenu, razlika se svodi na to što se ...*u jednom slučaju izvršenje opštih pravnih normi poverava sudovima, a u drugom, tzv. izvršnim, odnosno upravnim (administrativnim) organima...*¹¹.

Međutim, za razliku od ovog tradicionalnog stava, danas se posebno ističe da se funkcije izvršne i upravne vlasti ne mogu u potpunosti izjednačiti, s obzirom da se izvršna vlast danas ne bavi samo izvršavanjem zakona, nego i *formulisanjem politike*,¹² odnosno donošenjem najvažnijih, tzv. strategijskih političkih odluka. To znači da izvršna vlast nije više samo funkcija izvršenja zakona, već i poseban centar političke moći i odlučivanja.¹³ Polazeći od ovih okolnosti, izvršnu i upravnu funkciju moguće je i sadržinski razgraničiti, s obzirom da izvršna funkcija pre svega više podrazumeva *vodenje politike* (posebno izraženo u ovlašćenju vlade da predlaže parlamentu zakone), dok upravna funkcija obuhvata donošenje upravnih odluka koje imaju za cilj *svakodnevno operativno izvršavanje*

¹¹ Hans Kelzen: *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, str. 138.

¹² Uporedi: Slobodan Jovanović, *Poratna država*, Beograd, 1936, i dr.

¹³ Enciklopedija političke kulture, *Izvršna vlast*, Beograd, 1993, str. 451.

konkretnih zadataka koji se pred državu postavljaju.¹⁴

Teorijski pojam pravne države (*Rechtaasstaat*), koji je nastao u Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka, polazi od zatvorene i apstraktne misaone konstrukcije koja počiva na premissama legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike. Tvorac ovog stanovišta je poznati nemački pravni mislilac Georg Jellinek (1851-1911).¹⁵ Prema ovom stanovištu, postojanje pravne države podrazumeva i postojanje tzv. državnog prava (*Staatsrecht*). U teorijskom smislu, ovaj pristup pojam države svodi na tzv. državni aparat, odnosno na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja "akata vlasti" i vršenjem radnji prinude, dok je "istinsko" pravo samo ono pravo (tj. državno pravo) koje stvara država svojim pravnim aktima (npr. zakonima). Iako su ove koncepcije igrale značajnu ulogu u ograničavanju absolutističku samovolju srednjovekovnih vladara (čuvena je izreka koja se pripisuje francuskom kralju Luiju XIV: *L'état c'est moi* - "Država to sam ja"), one su vremenom postale prevazidene jer nisu, recimo, mogle da objasne postojanja novih realnosti kao što su međunarodno pravo (koje itekako postoji, iako iza njega ne stoji neka "međunarodna" država).

Međutim, ovaj teorijski koncept države (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten kao prevaziden još pre više od pola veka) stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovoga veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.¹⁶ Prema ovom stanovištu, koje kod nas više decenija zastupao

¹⁴ Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950, str. 78.

¹⁵ Uporedi: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

¹⁶ Uporedi: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982; J. Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London, 1940.

akademik profesor Radomir D. Lukić, država se svodi na "...organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopolja fizičke sile..."¹⁷, dok se vršenje uprave svodi, kako su to isticali sovjetski autori čiji su se udžbenici i kod nas koristili, na "...priključivanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog porekla i državne bezbednosti itd."¹⁸ Od ovakvog teorijskog stanovišta u određivanju pojma pravne država kao organizacije za vršenje autoritativnih aktivnosti zapovedanja i prinude polaze i neki naši savremeni autori. Tako, prof. Ratko Marković ističe da je: "Izvršna vlast glavna poluga državne vlasti (...) Njeno političko prvenstvo nad drugim vlastima zasniva se ne samo na njenim unutrašnjim svojstvima, čak ne ni pretežno na ovim svojstvima, već na činjenici koncentracije klasnih interesa vladajuće klase u društvenom nosiocu izvršne vlasti. Otuda izvršna vlast služi kao moćno oružje za očuvanje klasnog porekla, za učvršćenje vladavine vladajuće klase."¹⁹

Naš poznati pravnik i politički mislilac Slobodan Jovanović (1869-1958), međutim, pokazao je još početkom ovog veka da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, ...teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je

¹⁷ Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 56. Osim toga, uporedi: Radomir Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1956, str. 127: "Država je organizaciju s monopolom fizičkog nasilja" i Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43: "Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu".

¹⁸ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

¹⁹ Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980, str. 233, 243.

samo upotrebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad kojima vrši prinudu. S druge strane, baš zato što je jača, ona ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovedanja svojim podanicima samo dotle, dokle bi bila u stanju pokornost svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznuditi. Teorija o pravu jačeg nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnjeg dejstva od onoga koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala...²⁰.

Javne službe

Nasuprot "državnom" i "klasnom" modelu države, konceptualni i realni modeli koji danas preovladaju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i njene uloge u ostvarivanju opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Koncept socijalne funkcije, odnosno društvene uloge države, polazi od toga da se aktivnost države *ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti* (u smislu izdavanja zapovesti i vršenja radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje državnih aktivnosti, pre svega, podrazumeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni gradanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem razvoju i napretku društva kao celine.

Prema ovom stanovištu, čiji je tvorac čuveni francuski pravni mislilac Leon Digi (Leon Duguit - 1859-1928), u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, javna (tj. državna) vlast transformiše se u javnu službu, sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne

²⁰ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 25-25.

politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.²¹

Polazeći od toga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept države koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, ...*savremeni ustavni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge...*²².

U tom smislu, i savremena država počiva na principu vladavine prava koji podrazumeva konceptualnu integraciju tradicionalnog načela zakonitosti pravne države sa savremenim standardima ostvarivanja javnih službi socijalne države.

Lokalna samouprava

U navedenom kontekstu, danas se ne može govoriti o pravnoj državi i demokratiji bez odgovarajućeg stepena razvijenosti lokalne samouprave. Kako se ističe, 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.²³ Sa druge strane, postoji obaveza lokalne uprave da efikasno zadovoljava potrebe lokalne

²¹ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd, 1929.

²² David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York - Basel, 1982, str. 3-4.

²³ Uporedi: Slobodan Blagojević, *Lokalna samouprava u teoriji, komparativnom iskustvu i praksi*, Lokalna samouprava, Niš, br. 2, 1997, str. 13-24.

zajednice i obezbedi kontinuirani kvalitet lokalnih (komunalnih) javnih službi u skladu sa interesima neposrednih korisnika.²⁴

Smisao je lokalne samouprave da ostavri zadovoljavanje potreba ljudi koji su nastanjeni na jednom užem području. Formalno, lokalnu samoupravu ostvaruju gradani u onim poslovima koji su utvrđeni ustavom, zakonom i statutom opštine, odnosno grada.²⁵ Tako, prema *Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi* (1985): "Lokalna samouprava podrazumeva pravo i sposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu sopstvenog stanovništva".²⁶ Polazeći od toga, lokalna samouprava se može odrediti kao funkcija koju ostvaruju i vrše gradani na određenoj teritoriji (npr. u opštini i u gradovima).²⁷

Lokalna samouprava predstavlja sistem upravljanja na području užem od područja države. Deo lokalnog sistema upravljanja predstavlja i tzv. lokalna samouprava koja je u funkcionalnom smislu odvojena od sistema državne uprave.²⁸ 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

²⁴ Uporedi: Stevan Lilić, *Lokalna samouprava u Srbiji i Crnoj Gori (normativni aspekti)*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 128-138.

²⁵ Uporedi: Ranko Mujović, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i naša lokalna samouprava*, Lokalna samouprava, Niš, br. 2, 1997, str. 24-29

²⁶ *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope, Strasbur 1985 (Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 146).

²⁷ Uporedi: Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 65-68; 231-237.

²⁸ Uporedi: Dragan Mitrović, *Autonomija i lokalna samouprava (pogled na prošlost i budućnost)*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 38-48.

decentralizovane teritorijalne zajednice koji istovremeno predstavljaju elemente ukupne državne organizacije. Otuda, lokalna samouprava podrazumeva i određeni stepen autonomije necentralnih organa koji obavljaju zakonom odedene upravne i druge poslove.²⁹

Postoje dva osnovna evropska modela lokalne samouprave: engleski i francuski. Prema engleskom modelu, lokalna samouprava obuhvata odredene poslove i ovlašćenja koja vrše građani i njihovi izabrani predstavnici (lokalni odbornici), a koja proizilaze iz zakona ili opštег prava (*common law*). Prema francuskom modelu, lokalna samouprava prevashodno predstavlja jednu "nesuverenu teritorijalnu zajednicu" sa zakonski utvrđenim delokrugom poslova i potrebnom organizacijom.³⁰

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.³¹ Osim toga, za lokalnu upravu i samoupravu često se koriste i izrazi kao što su "opštinska uprava", odnosno "gradska uprava".

U uspostavljanju državne organizacione strukture, princip centralizacije i princip decentralizacije predstavljaju dva značajna osnovna principa organizacionog povezivanja.³² Prinike centralizacije i decentralizacije,

²⁹ Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, GZH, Zagreb, 1985, str. 308.

³⁰ Uporedi: Borča Davitkovski, *Lokalna samouprava (pojam i elementi)*, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 19-26.

³¹ Dobrosav Milovanović, *Pravno ustrojstvo lokalne samouprave*, Beograd, 1994, str. 3.

³² Uporedi: Eugen Pusić, *Centralizacija i decentralizacija*, Zagreb, 1956.

međutim, ne treba posmatrati kao dva suprotna i uzajamno isključujuća oblika uspostavljanja organizacione strukture i organizacionog povezivanja.³³ 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.³⁴ 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").³⁵

Odnosi između izvršne i predstavničke (zakonodavne) vlasti na lokalnom nivou u Srbiji

Značajne promene u sadašnjem ustavnom i političkom sistemu odražavaju se i na položaj opštine. Prema ranijem konceptu zasnovanom na principima "komunalnog sistema", opštine su bile "osnovne društveno-političke zajednice", uz ustavnu pretpostavku svih nadležnosti na ovom nivou. Međutim, sa političkim i ustavnim promenama u Srbiji tokom 1990-1992. godine status uopština se bitno promenio.³⁶ Sada lokalne jedinice postaju samo teritorijalne jedinice koje su isključivo

³³ Uporedi: Milorad Žižić, *Država i pravo između centralizacije i decentralizacije*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 244-247.

³⁴ Uporedi: Dwight Waldo, *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York, 1948.

³⁵ 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.

³⁶ Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1999, pp. 65-68.

podređene ministarstvu kao delu centralne vlasti. Situacija se još više pogoršava nakon usvajanjem Zakona o lokalnoj samoupravi 1999. godine koji je donela tzv. "Crno-Crvena" koalicija (Miloševića i Šešelja), pošto je ovaj Zakon eliminisao i najmanju mogućnost lokalne samouprave i autonomije i koji je "stvorio više problema nego što je rešio".

Ipak, sa suštinskim političkim promenama u oktobru 2000. godine, zemlja je krenula putem suštinskih demokratskih ekonomskih i političkih reformi koje su uključivale i hitnu potrebu da se doneće nove zakon o lokalnoj samoupravi. U savremenom pristupu ovom izazovu, jedna nevladina ekspertska organizacija - *PALGO Centar* izradila je Modela Zakona o lokalnoj samoupravi.³⁷ Ovaj Model Zakona stavljen je na stručnu i javnu raspravu, nakon koje je, uz odredene intervencije, prihvaćen od strane Vlade Srbije kao *Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi*. Ovaj *Nacrt Zakona*, uz odredene amandmane, usvojila je Narodna skupština Srbije 26. februara 2002. godine. Zakon je objavljen u "Službenom glasniku Republike Srbije" br. 9/20.

Imajući posebno u vidu odnose izvršne i predstavničke (zakonodavne) vlasti na lokalnom nivou, Model Zakona o lokalnoj samoupravi uveo je nekoliko značajnih inovacija. Kao što je istaknuto u Obrazloženju Modela Zaona: "Umesto dosadašnjeg složenog, nefunkcionalnog i neefikasnog skupštinskog sistema jedinstva vlasti u lokalnoj zajednici, predlaže se uvođenje specifičnog sistema podele vlasti. Taj sistem činila bi, sa jedne strane skupština opštine, odnosno grada i grada Beograda,

³⁷ *Model Zakona o lokalnoj samoupravi*, izradio je PALGO Center, Beograd (2001). Članovi ekspertske grupe ovog projekta bili su Prof. Mijat Damjanović, Slobodan Vučetić, Prof. Stevan Lilić, Prof. Božidar Raičević, Milan Vlatković, Ass. Prof. Snežana Đorđević and Dejan Mileković, M.A.

kao predstavnički organi građana (čl. 36-48, 73)³⁸ i predsednik opštine, odnosno gradonačelnik, kao šef izvršne vlasti (čl. 49-53) i lokalna uprava (čl. 54-69), sa druge.³⁹

Modela Zakona takođe uvodi novu instituciju pod nazivom "savet". Kao što je istaknuto u Obrazloženju (čl. 154): "Savet za razvoj i unapredjenje lokalne samouprave brinuo bi o zaštiti i unapredjenju lokalne samouprave i demokratskoj kontroli građana nad lokalnim vlastima. Ovaj savet obrazuje skupština opštine, odnosno grada".⁴⁰

³⁸ Skupština opštine je predstavnički organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene ustavom, zakonom i statutom. Skupština opštine je jednodomna, a čine je odbornici, koje biraju građani, na neposrednim izborima, tajnim glasanjem u skladu sa zakonom i statutom opštine. (čl. 36. Modela Zakona).

³⁹ Izvršnu funkciju u opštini vrši predsednik opštine (alternativa: gradonačelnik). Predsednik opštine (alternativa: gradonačelnik) bira se na vreme od četiri godine, neposrednim i tajnim glasanjem. Alternativa: statutom opštine može se utvrditi da predsednika opštine (alternativa: gradonačelnika) bira skupština opštine. Predsednik opštine (alternativa: gradonačelnik) ne može biti odbornik. (čl. 49. Modela Zakona). Napomena: izbor predsednika opštine (alternativa: gradonačelnika) zahteva izmenu odgovarajućih izbornih zakona.

⁴⁰ Skupština opštine može obrazovati savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave (u daljem tekstu Savet) radi ostvarivanja demokratskog uticaja građana na unapređivanje lokalne samouprave i kontrole rada organa lokalne vlasti. Članovi Saveta biraju se iz reda građana i stručnjaka u oblastima od značaja za lokalnu samoupravu. Savet ima pravo da podnosi predloge skupštini jedinice lokalne samouprave u vezi sa unapređenjem lokalne samouprave i zaštitom ustavom i zakonom utvrdenih prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave. Skupština, predsednik opštine (alternativa gradonačelnik), lokalna uprava i javne službe u jedinici lokalne samouprave, dužni su da se izjasne o predlozima Saveta. Statutom jedinice lokalne samouprave i aktom o osnivanju Saveta utvrduju se pravo i dužnosti, sastav i način njegovog izbora i rada. (čl. 154. Modela Zakona).

Model Zakona je stavljen na javnu raspravu, posebno u lokalnim zajednicama i u oviru toga održani su brojni okruglu stolovi i diskusije. Osim toga, Model Zakona, zajedno sa propratim materijalima objavljen je u jednom tiražnom beogradskom nedeljniku,⁴¹ čime je projekt stavljen na uvid ne samo stručnoj, već i široj javnosti.

Nakon prihvatanja od strane Vlade Srbije i usvajanja od strane Narodne skupštine u februaru 2002. godine, većina solucija koje je ponudio Model Zakona su prihvaćne, iako neke u modifikovanom obliku. Međutim, najznačajnije je da je Zakon prihvatio "opštinsku skupštinu" manje-više prema predlogu iz Modela Zaka (čl. 26-39), iako je u odnosu na izvršni organ prihvaćena solucija "predsednika opštine" (umesto "gradonačelnika"). Takođe, značajne izmene su izvršene u odnosu na "savet" koji je umesto u formi "saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave" prihvaćen kao "opštinski savet". Ovako formiran savet definisan je Zakonom na sledeći način: Opštinski savet je organ koji usklađuje izvršenje funkcija predsednika opštine i skupštine opštine i vrši nadzor nad opštinskom upravom. Opštinsko veće čine do jedanaest članova, koje na prilog predsednika opštine bira opštinska skupština većinom glasova od ukupog broja članova opštinske skupštine, na period od četiri godine. Zamenik predsednika opštine član je saveta po položaju. (...) Opštinsko veće: 1) potvrđuje predlog opštinskog budžeta; 2) vrši nadzor nad opštinskom upravom, ukida i poništava odluke opštinske uprave koji nisu u skladu sa zakonom, statutom, opštim aktom ili drugom odlukom opštinske skupštine; 3) odlučuje u drugom stepenu u upravnom postupku o pravima i dužnostima pojedinca, preduzeća i pravnih lica, kao i organizacijama sa izvornim opštinskim ovlašćenjima;

⁴¹ *Zakon o lokalnoj samoupravi*, dodatak nedeljniku "Vreme", Beograd, septembar 2001.

- 4) pomaže predsedniku opštine u drugim poslovima u okviru njegove nadležnosti (čl. 43, 44. Zakona o lokalnoj samoupravi).

U zaključku, može se reći da ovakav pristup izradi zakonskih projekata ima sledeće bitne karakteristike: a) Model Zakona "proizведен" je bez i jednog "dinara" poreskih obveznika; b) Model Zakona sačinjen je od strane eksperata u skladu sa najvišim evropskim i međunarodnim standardima i "predat" je nadležnim državnim institucijama da ga prihvate ili modifikuju prema aktuelnim političkim i funkcionalnim potrebama; i c) da je projkat bio veoma uspešan govori i činjenica da je Model Zakona usvojen kao Zakon u republičkom parlamentu (čak je obrazovano i posebno ministarstvo za ovu oblast) i da ovakav vid saradnje između nevladinih organizacija i državnih struktura govori u prilog stvarnog doprinosa ostvarivanju javnih interesa i strategiji ostvarivanja reformi u oblasti lokalne samouprave.

SADRŽAJ

<i>Predgovor</i>	3
<i>Prof. dr Stevan Lilić</i> Pravna država, javne službe i lokalna samouprava	5
<i>Prof. dr Božidar Raičević</i> Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji	21
<i>Doc. dr Dejan Đorđević</i> Ka novom Zakonu o planiranju i izgradnji	45
<i>Frédéric Bacqua</i> Strukturni fondovi: Instrumenti za lokalni i regionalni razvoj	76
<i>Prof. dr Bernard Marchand</i> Zapažanja o prostornom planiranju: Primer Francuske	102
<i>Piotr Zakrzewski</i> Poljsko iskustvo u decentralizaciji	110
<i>Frédéric Bacqua, Corinne Lamarque</i> Radionica 1: Studija jednog projekta prostornog planiranja teritorije Midi-Pyrénées	122
<i>Cristophe Skalski</i> Radionica 2: Program izrade projekta lokalnog urbanog razvoja	125

PREDGOVOR

Na samom početku procesa tranzicije u Srbiji, formiran je 2001. godine Francusko-srpski forum za prostorno planiranje i regionalne politike kao bilateralni projekat pod pokroviteljstvom Ministarstva inostranih poslova Francuske. Jedna od prvih aktivnosti Foruma je realizacija seminara pod nazivom «Decentralizacija, lokalna samouprava i prostorno planiranje» održanog u Beogradu od 31.10 - 2.11. 2002. godine u zajedničkoj organizaciji Delegacije za prostorno planiranje i regionalni razvoj (DATAR), Ujedinjenih gradova Francuske (CUF), Francuskog instituta za urbanizam – Univerzitet Pariz VIII (IFU), Instituta za prostorno planiranje Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu (IPP) i Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije (SKGOJ). Seminar je privukao pažnju eksperata iz oblasti prostornog planiranja i predstavnika organa uprave i samouprave na nacionalnom i lokalnom nivou, koji su bili pozvani da svojom diskusijom doprinesu radu seminara. Odnos lokalne samouprave i prostornog planiranja bio je centralna tema skupa ali su neizbežno dotaknute ostale relevantne teme poput decentralizacije i regionalnog razvoja. Diskusija i prezentovani radovi bili su u najmanju ruku podsticaj planerima i organima lokalne samouprave u Srbiji, da počnu da o ovoj temi razmišljaju na novi način i da u sve intenzivnijoj inostranoj saradnji dobiju pojmovni okvir koji će im olakšati i usmeriti dalje napore u ovoj oblasti. Diskusija je pokazala veoma veliku bliskost u načinu razmišljanja, što je pomoglo da se zaključci i preporuke donose u pozitivnoj i kooperativnoj atmosferi. Osvrt na normativni okvir razvoja lokalne samouprave i prostornog planiranja u Srbiji, dali su srpski stručnjaci (Lilić, Raičević i Đorđević). Širok spektar tema koje su

predstavljale pokušaj transfera francuskog iskustva i znanja za potrebe podizanja nivoa efikasnosti sistema uprave i planiranja u Srbiji, otvoren je raspravom o implementaciji *acquis communautaire* (Ebel), da bi se potom prešlo na temu evropskih strukturnih fondova (Bacqua) i pregled politika prostornog planiranja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou u Francuskoj (Ebel), završavajući sa interesantnim primerom decentralizacije u oblasti urbanog razvoja za luku i grad La Rochelle (Latrille). Poljsko iskustvo u oblasti decentralizacije (Zakrzewski) ilustrativno je u pogledu mogućih iskustava koje predstoje Srbiji po ovom pitanju. Edukativni karakter seminara dobio je pravi izraz kroz radionice čija je tema bila definisanje projekata na regionalnom (Lamarque, Bacqua) i lokalnom/gradskom nivou (Skalski), koji predstavljaju putokaz akterima u Srbiji u pogledu izrade projekata radi konkurisanja kod odgovarajućih fondova EU.

Ni Forum, ni seminar, ni ova publikacija ne bi nikada bili realizovani da nije bilo podrške brojnih saradnika, kolega i prijatelja. Ovom prilikom želeli bismo da se zahvalimo svima, bez posebno utvrđenog reda, a pre svega Jean-Yves Potel-u, Anne Madelain, Bernard Marchand-u, Denis Gaillard-u, Eric Tonon-u, Jean-Claude Ebel-u, Andreas Korb-u, Stevanu Stankoviću, Miroslavu Mariću, Maji Trajković, Mariji Nevenić, Aleksandru Đorđeviću, svim predavačima, učesnicima, i mnogim drugima koji su, na ovaj ili onaj način, doprineli projektu. Takođe se zahvaljujemo Ministarstvu inostranih poslova Francuske za izbor i finansijsku podršku.

Prva u nizu publikacija, ova knjiga treba to i da bude: početak, podsticaj, otvaranje diskusije. Tome je vaš i naš Forum posvećen.

Tijana Živanović

Dejan Đorđević