

ТМ	Г. XXVII	Бр. 4	Стр. 639 - 657	Ниш	октобар - децембар	2003.
----	----------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 352(497.11):342.4(497.11)

Прегледни чланак

Примљено: 11.07.2003.

Миле Илић
Правни факултет
Косовска Митровица

УСТАВНИ КАРАКТЕР ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ (Тезе за нови Устав Републике Србије)

Резиме

Посебну пажњу у предстојећим активностима на доношењу новог Устава Републике Србије треба посветити локалној самоуправи.

Потребно је изнаћи такав модел локалне самоуправе, који ће ограничавати процесе централизације у држави и омогућити ефикасније остваривање права грађана у локалној заједници где живе. У том смислу присутне су различите иницијативе, пројекти и модели.

Кључне речи: локална заједница, локална самоуправа, Устав

I

Очигледно је да су, радикалне и добро засноване уставне промене, прва и веома битна претпоставка свих даљих промена у држави и друштву, а ради успостављања аутентичне демократске државе и владавине права у Србији, са широко развијеном локалном самоуправом.

Иначе, Југославија је и имала динамичну уставну историју. Број устава и њихово временско трајање говоре да су на овим просторима, у протеклих сто година испробавани различити уставни модели, а да нема устава који је трајао више од двадесетак година.

Сличну судбину имају и последњи Устав Републике Србије из 1990. године и устави СР Југославије и Републике Црне Горе из 1992. године.

Са становишта свог садржаја последњи Устав Србије је донет као израз потребе да се, после дугогодишње једнопартијске власти, успостави парламентарни систем владавине, са пуним поштовањем основних људских права, да се гради држава заснована на тржишној привреди, вишестраначком политичком систему, слободним и тај-

ним изборима и принципу поделе власти, уз редефинисање дотадашњег положаја аутономних покрајина, односно одузимања њихових државних карактеристика, које су подстицале јачање сепаратистичких тенденција и изузетно компликовале положај Србије у Југославији и међународној заједници.

Уставу Србије се замерала и превелика централизација на рачун локалне самоуправе.

После општих разматрања и критика постојећег Устава, као и приговора на поједине његове институте, врло брзо су се у јавности појавиле иницијативе и концепције које представљају целовите платформе за нови Устав или, чак, модели написани у уставном облику. Заједничко свим овим текстовима, јесте што, директно или индиректно, постављају низ истоветних питања, нудећи мање-више различита решења. Практично, отворена су сва питања.

Отворено је било питање поступка за отпочињање промене Устава, што је у међувремену дефинисано. Отворено је било такође, питање дали ће Србија и даље бити у федерацији, конфедерацији или неком лабавијем облику државне заједнице, што је дефинисано Уставном повељом, која је у међувремену донета. Отворено је и питање да ли ће се Србија дефинисати као држава српског народа или свих грађана који у њој живе, где постоје различити приступи, али се и ту већ назире решења. Отвара се дилема република или монархија у погледу карактера државне заједнице, али се ту може наслутити које ће се решење прихватити. Поставља се питање како ће се извршити подела власти између парламента, Владе и шефа државе и питање како ће се конституисати парламент, као централно представничко тело (једнодомно или дводомно). Територијална организација државе нуди низ различитих решења, од ширих и већих овлашћења локалне самоуправе, преко јачања политичке аутономије, и регионализације, све до уношења федералних принципа у територијалну поделу. Треба одредити међутим мера децентрализације и деконцентрације државе, уз заговарање многобројних облика аутономија и јачања локалне самоуправе. Коначно, отвара се проблем дефинисања људских права и слобода у друштву. И последње што је могло бити и прво питање је било како донети нови Устав, али је то разрешено у Скупштини Србије, доношењем посебног закона.

Ово су само нека најбитнија питања која заокупљају пажњу стручне, научне и политичке јавности, а ми ћемо се у овом тексту задржати на презентирању модела који су, до сада, презентовани јавности у погледу уставног уређења аутономије и локалне самоуправе и нашег виђења две проблематике.

II

Постоји више релевантних иницијатива за промену Устава Републике Србије које су, до сада, презентирани јавности.

Прву иницијативу представљају две студије академика Миодрага Јовичића "Регионална држава" и "Устав регионалне државе Уједињених српских земаља".

Аутор се залаже за регионалну државу са широком аутономијом региона у организовању власти на својим подручјима.

Што се тиче предлога за нови Устав Србије јавности су презентирани три пројекта.

По пројекту за нови устав Србије (Лидија Баста Флајнер, Владимир Ђерић, Маријана Пајванчић, Драгољуб Поповић, Зорица Радовић и Слободан Самарџић) експерата окупљених око Центра за људска права Србија се дефинише као држава грађана, организована на принципу широке децентрализације. Србија би, поред две постојеће, била подељена на још четири аутономне покрајине - Београд, Југозападна Србија, Југоисточна Србија, Шумадија и Подунавље.

Устав Краљевине Србије је конципирао академик Павле Николић.

По овом концепту Србија би била организована у 12 региона од којих би три била на територији Војводине, а два на територији Косова и Метохије. Региони би имали далеко мање надлежности од аутономних покрајина и федералних јединица.

Основно начело за нови Устав Републике Србије које је дефинисала Демократска странка Србије је да Србија буде организована као држава на принципу регионализације. Подела на шест региона, са самосталним надлежностима и финансијском аутономијом, требало би да омогући савремену децентрализацију државне управе, рационалну регионалну аутономију и развијену локалну самоуправу.

III

У погледу локалне самоуправе решења су скоро идентична у свим наведеним пројектима новог устава.

Академик Миодраг Јовичић је презентирао јавности Устав регионалне државе уједињених српских земаља још 1996. године.

У погледу организације власти он преферира регионално уређење државе. По њему региони су аутономне територијалне јединице и заједнице грађана који живе на њиховом подручју, док се подручја региона и седишта његових органа утврђују законом.

У надлежности региона, по њему, би спадало:

- уређивање регионалних органа и служби,
- утврђивање изворних прихода региона,

- управљање регионалном имовином,
- индустрија регионалног значаја и занатство,
- пољопривреда, сточарство и шумарство,
- лов и риболов,
- туризам и угоститељство,
- бање и лечилишта,
- вашари и сајмови,
- мелиоризација и навоњавање,
- водоводи регионалног значаја,
- путеви и мостови регионалног значаја,
- регионални друмски и железнички саобраћај,
- регионално планирање простора,
- јавни радови регионалног значаја,
- заштита животне средине регионалног значаја,
- здравствене и социјалне службе регионалног значаја,
- школство и културне установе регионалног значаја,
- музеји и библиотеке регионалног значаја и
- регионална полиција.

У обављању свих тих надлежности региони доносе сопствене прописе и организују рад одговарајућих служби.

Највиши орган власти у региону је регионална скупштина.

Регионална скупштина се бира путем општих и непосредних избора, тајним гласањем и има 50 чланова.

На изборима за регионалну скупштину, који се одржавају сваке четврте године, изборне јединице су општине. Изабран је онај кандидат који добије већину гласова у општини.

Регионална скупштина би имала надлежности да:

- доноси регионални статут,
- доноси регионалне одлуке,
- усваја буџет и завршни рачун,
- доноси план развоја и просторни план региона,
- бира регионални савет као свој извршни орган,
- бира регионалног омбудсмана и
- обавља друге послове, у складу с Уставом, законима и статутом региона.

Регионална скупштина састаје се по потреби, а најмање два пута годишње (априла и октобра месеца).

Регионални савет је извршни орган регионалне скупштине, има председника и 7-9 чланова и бира га на четири године регионална скупштина.

Председник регионалног савета руководи радом савета, а чланови регионалног савета се старају о раду појединих органа регионалне управе и обављају надзор над њиховим радом.

У региону постоје органи регионалне управе, у чијој се надлежности обављају послови, који су региону поверених Уставом.

Ови органи се старају и о спровођењу закона и других државних прописа, уколико за то у региону не постоје посебне испоставе одговарајућих државних органа.

Највиши конститутивни акт региона је његов статут којег доноси регионална скупштина, а она може доносити и регионалне одлуке и наредбе.

Региони убирају регионалне порезе чије су врсте утврђују законом, а имају право и на убирање посебних регионалних такси, као и да располажу приходом од регионалне имовине.

Региони полажу право на, законом утврђен, процент од појединих државних пореза, убраних на подручју региона.

У случају да регионални приходи нису довољни за рад, скупштина се може обратити надлежном државном органу за зајам, односно кредит.

Непосредан надзор над радом регионалних органа врши владин повереник, чије је седиште у главном граду региона и њега именује Влада.

Владин повереник даје потврду на статут региона у року од 15 дана од његовог доношења. У случају да се он не усвоји, повереник је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом, односно да се обрати Влади.

Пре усвајања регионалних одлука, које доноси регионална скупштина и регионалних наредби, које доноси регионални савет оне се подносе владином поверенику на мишљење. У случају да се не усвоје примедбе повереник може покренути поступак пред Уставним судом, односно обратити се Влади.

Владин повереник је овлашћен да све појединачне акте регионалних органа цени са гледишта њихове сагласности са законом, као и са гледишта заштите државних интереса.

У случају да регионални органи грубо крше Устав и закон или тешко вређају државни интерес, као и када дуже показују пасивност и не испуњавају своје задатке, ти органи могу на предлог Владе, одлуком Народне скупштине бити суспендовани, односно распуштени.

Осим владиног повереника у региону постоје и регионални суд и регионални државни тужилац, које именује председник Републике.

У стварима које спадају у надлежности државе у региону постоје испоставе одговарајућих државних органа.

Др Јовичић посебну пажњу посвећује у свом пројекту Устава проблематици локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе су општине.

Општина је самоуправна заједница грађана настањених на одређеном подручју.

Подела земље на општине врши се законом, при чему градови, као и друга већа насеља образују посебне јединствене општине, док више мањих суседних насеља, погодно груписаних, образују општину.

У градовима с више од 50.000 становника могу се, законом, образовати квартави.

У надлежности општина спада:

- уређивање општинских органа и служби,
- утврђивање извора општинских прихода (порези, таксе, трошарине, самодопринос, приходи од општинске имовине),
- управљање општинском имовином,
- урбанизам и уређивање грађевинског земљишта,
- стамбена изградња,
- локални водовод, канализација, депоније и грејање,
- локални путеви и улице,
- локални јавни превоз,
- одржавање чистоће,
- гробља,
- пијаце,
- здравствене и социјалне установе општинског значаја,
- изградња и опремање школских зграда,
- установе културе локалног значаја,
- спортски објекти и такмичења,
- туризам и угоститељство локалног значаја,
- трговина локалног значаја,
- занатство локалног значаја,
- пољопривредно земљиште и пашњаци,
- заштита животне средине локалног значаја,
- општинска полиција и
- друге надлежности дате општинама законом.

Највиши орган локалне самоуправе је општинска скупштина.

Скупштина се бира путем општих и непосредних избора и има између 15 и 30 чланова.

Општина представља јединствену изборну јединицу. Места у општинској скупштини рапоредују се између појединих изборних листа.

Општинска скупштина:

- доноси општински статут,
- доноси општинске одлуке,
- усваја општински буџет и завршни рачун,
- доноси план развоја и просторни план општине,
- бира општински одбор као свој извршни орган,

- расписује општински референдум и
- обавља и друге послове у складу с Уставом, законом, регионалним одлукама и статутом општине.

Општинска скупштина састаје се по правилу једанпут месечно.

Општински одбор је извршни орган општинске скупштине, има између 5 и 7 чланова, које бира општинска скупштина.

Одбор подноси скупштини предлоге аката које она доноси и доноси опште и појединачне акте.

Председник општине је инокосни орган кога, на четири године, бира општинска скупштина и председава општинском скупштинском и општинским одбором.

У општини постоје општински органи управе у чијој је надлежности обављање послова поверених општини, чије старешине именује општинска скупштина, а запослене поставља старешина органа. На то постављење потврду даје општински одбор.

Општина има свој статут, који доноси општинска скупштина.

Пре ступања општинског статута на снагу потврду на њега мора да да регионална скупштина.

Општина располаже одређеним средствима.

У случају да општински приходи нису довољни општинска скупштина се може обратити регионалној скупштини да јој, из посебног фонда, додели потребна средства.

Надзор над радом општинских органа врши регионална скупштина.

Она је овлашћена да покрене поступак ради оцене уставности и законитости општинских прописа, као и да се обрати Влади, уколико сматра да се њима вређају државни интереси.

У случају да општински органи крше државне и регионалне прописе или не испуњавају своје задатке, регионална скупштина може суспендовати, односно распустити одговарајући орган.

У овом пројекту посебна пажња се посвећује граду Београду.

Град Београд, као посебан регион, има исти статус као и сви остали региони.

У саставу града Београда налази се 10 градских општина.

Расподела надлежности између града и градских општина уређује се Статутом града Београда.

У граду Београду обављају се све надлежности региона.

Највиши орган Града је градска скупштина.

У свакој од 10 градских општина, као посебних изборних јединица за градску скупштину, бирају се по три члана.

Градске општине имају своје статуте, којима уређују сопствену организацију.

Устав Краљевине Србије је припремио академик Павле Николић 2001. године.

У њему посебну пажњу поклања обласној аутономији.

Области су аутономне политичко-територијалне јединице које представљају заједнице општина и грађана.

Постоје следеће области: Бачка, Банатска, Сремска, Београдска, Подрињско-посавска, Златиборска, Шумадијска, Рашка, Подунавско-тимочка, Косовска и Метохијска област.

Основни акт области је обласни статут, којег доноси скупштина области, а потврђује Народна скупштина.

Надлежности области су:

- образовање и уређивање обласних органа власти и управљање пословима од обласног интереса,
- планирање и организовање функционисања и развоја индустрије, пољопривреде, сточарства, шумарства, лова и риболова, туризма, угоститељства, урбанизма и становања од обласног значаја,
- старање о водоводу, путевима, саобраћају, мелиорацији и наводњавању на територији области,
- старање о извођењу јавних радова у области,
- организовање и старање о раду здравствене и социјалне службе, школства и образовања, културних установа и спорта,
- старање о животној средини,
- утврђивање извора прихода,
- управљање обласном имовином,
- старање о остваривању локалне самоуправе на територији области,
- извршавање закона и других нормативних аката Краљевине Србије, када је на то овлашћена, доношење аката за извршавање закона и других нормативних аката Краљевине Србије, кад је тим законима и актима овлашћена и
- организовање обласне полиције.

Области утврђују сопствене порезе, таксе и прирезе и располажу приходима од сопствене имовине, а припада им одређен проценат од појединих државних пореза.

Скупштина је једнодомно представничко тело, чије чланове бирају грађани области путем непосредног и тајног права гласа.

Савет области је извршни орган. Чланове савета области бира скупштина.

При савету области се образују обласни органи управе, чије старешине на предлог савета именује скупштина области.

Скупштина области и председник области имају право да покрену поступак пред Уставним судом за оцену уставности закона

и уставности и законитости подзаконских нормативних аката државних органа, а могу да покрену поступак пред Управним судом за оцену законитости управних аката државних органа.

Надлежни органи Краљевине Србије имају право да пред Уставним судом покрену поступак за оцену уставности и законитости статута и нормативних аката, које доносе органи области.

Народна скупштина може распустити скупштину области или да опозове председника области.

Одређену пажњу академик Николић посвећује локалној самоуправи.

По њему, зајемчује се локална самоуправа у општинама, док градови представљају посебну заједницу општина на подручју града.

Основни акт општине и града је статут. Пре ступања на снагу статут потврђује скупштина области.

Општину чини једно веће или неколико мањих насеља.

У општини се остварују све функције власти и управљања који уставом и законом, нису утврђене као надлежности Краљевине Србије, области или града, а нарочито:

- планирање развоја општине у свим областима,
- управљање имовином у својини општине,
- уређивање начина коришћења грађевинског земљишта и пословног простора,
- уређивање и старање о стамбеној изградњи,
- уређивање начина коришћења пољопривредног земљишта и другог земљишта ван насеља,
- старање о изградњи, одржавању и коришћењу улица у насељу и локалних путева, као и јавних објеката на територији општине,
- уређивање и обезбеђивање комуналних делатности, а посебно у погледу снабдевања водом, обезбеђења грејања, одржавања чистоће, обезбеђења јавног превоза, обезбеђења снабдевања и сл.,
- обезбеђивање потреба грађана у области здравства и социјалне заштите, просвете и културе, спорта и др. и старање о раду локалних установа у овим областима,
- старање о развоју локалног туризма, угоститељства, занатства, трговине, старање о заштити животне средине.

У надлежност општине могу бити пренети и други послови који су од интереса за општину, а за чије вршење су органи Краљевине Србије дужни да обезбеде финансијска средства.

За вршење својих надлежности општини стоје на располагању сопствени извори прихода у виду локалних пореза и такси које она, у границама утврђеним законом, самостално утврђује или који су

утврђени законом и којима слободно располаже, као и приходи који потичу из државног буџета или посебних фондова.

Општина има свој буџет који усваја скупштина општине.

Грађани управљају заједничким пословима преко својих представника у скупштинама општина и непосредно путем референдум, народне иницијативе, зборова грађана и других облика непосредне и полунепосредне демократије.

Општина организује општинске органе и службе и управља општинском полицијом.

Скупштину општине бирају грађани тајним гласањем на период од четири године, уз примену принципа сразмерног представљања.

У надлежност скупштине општине спада нарочито:

- доношење статута општине и нормативних аката којима се регулишу најважнија питања и односе у општини
- доношење буџета и завршног рачуна,
- усвајање планова за развој,
- избор и именовање органа,
- расписивање референдума.

Председник општине је, истовремено, и председник скупштине општине, која га бира из својих редова за период од четири године.

Савет општине је извршни орган скупштине општине. Чланове савета бира скупштина општине.

При савету општине се образују локални органи управе, чије челнике именује скупштина општине.

Скупштина општине и председник општине имају право да покрену поступак пред Уставним судом за оцену уставности закона и уставности и законитости подзаконских нормативних аката државних органа за које сматрају да нарушавају права општине и остваривање локалне самоуправе, као и пред Управним судом за оцену законитости управних аката државних органа и организација које врше јавна овлашћења, а којима се вређају права општине и пред Рачунским судом или пред свим редовним судовима, ради заштите својих интереса и локалне самоуправе.

Надлежни органи области и Краљевине имају права да пред Уставним судом покрену поступак за оцену уставности и законитости статута.

Предлог за нови Устав Србије дала је и независна група експерата Београдског центра за људска права, коју су чинили: др Лидија Баста, Т. Флајнер, мр Владимир Ђерић, др Маријана Пајванић, др Драгољуб Поповић, др Зорица Радовић и др Слободан Самарџић и она је објавила свој пројекат 2001. год.

По мишљењу ове групе територијална организација власти почива на праву свих грађана Србије на демократску и децентрализовану државу, засновану на начелима регионализма, развијене локалне самоуправе и солидарности. Цела територија Републике Србије треба да се организује у општине, округе, области и аутономне покрајине. У предлогу су се одлучили за појам "заједница територијалне самоуправе", а не "самоуправна територијална заједница", како би истовремено нагласили високи степен територијалне децентрализације и избегли асоцијацију на самоуправни социјализам.

Све заједнице територијалне самоуправе уживају аутономију у управљању пословима из своје надлежности.

Расподела надлежности између заједница територијалне самоуправе утврђује се Уставом.

Републику Србију чине општине, окрузи, области и аутономне покрајине, као заједнице територијалне самоуправе.

Општина је најмања заједница територијалне самоуправе у којој грађани непосредно или преко општинских органа обављају послове утврђене Уставом и законом, као и друге послове које општини пренесу аутономне покрајине, области или окрузи.

Област је заједница територијалне самоуправе коју образују најмање три општине. Општине које образују округ морају укупно имати најмање 5.000, а не могу имати више од 50.000 становника. Ако број становника у округу пређе 50.000 округ се мора организовати као област.

Округ је заједница територијалне самоуправе коју образује најмање седам општина. Општине које образују област морају имати најмање 51.000 становника у тренутку образовања области.

Општине су дужне да се удруже у области или округе.

Удруживање општина у области или округе је слободно у погледу избора суседних општина с којима ће се удруживање обавити.

Надлежности области су:

- доношење статута,
- уређење и организација обласних органа и служби, као и јавних служби,
- утврђивање прихода и расхода у окружном буџету и доношење завршног рачуна,
- управљање окружном имовином,
- јавни радови окружног значаја,
- референдум о питању из окружне надлежности,
- заштита животне средине у окружним оквирима,
- посебна заштита припадника националних мањина, њиховог језика и писма,
- здравствена и социјална заштита, по овлашћењу покрајинског закона,

- сарадња с другим окрузима и
- међународна сарадња у складу с државном спољном политиком.

Надлежности општине су:

- доношење статута,
- уређење и организација општинских служби, као и јавних служби,
- утврђивање прихода и расхода у општинском буџету и доношење завршног рачуна,
- управљање општинском имовином,
- просторно планирање,
- референдум о питању из општинске надлежности,
- комунална делатност,
- локални саобраћај,
- стамбена изграња,
- општински јавни радови,
- мала привреда, занатство и угоститељство,
- привредне манифестације локалног значаја,
- заштита животне средине у локалним оквирима,
- јавни ред и мир,
- статистичка служба,
- сарадња с другим општинама,
- међународна сарадња у оквирима државне и спољне политике.

Територијалне заједнице се финансирају из:

- сопствених пореза, накнада, такси и других дажбина, у складу са законом,
- учешћа у приходима Републике од пореза и других фискалних дажбина,
- дотација примљених од виших нивоа власти,
- прихода од сопствене имовине и
- осталих прихода у складу са законом.

Основна начела за нови Устав Републике Србије је дефинисала и Демократска странка Србије 2002. године.

По њеним ставовима унутар јединствене и неутуђиве територије Републике Србије државна власт је ограничена правом грађана на регионалну аутономију и локалну самоуправу. Грађани та права остварују непосредним изборима за представничке органе регионалне аутономије и локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе су општине и градови, а регионалне аутономије региони.

Главни град Републике Србије је Београд. Он је посебна јединица локалне самоуправе, која се уређује законом.

Територија Републике Србије, по овој концепцији, састоји се од региона.

Региони су аутономне територијалне заједнице, чије се образовање уређује Уставом. Регионална аутономија јесте политички и правни инструмент којим се битан део садашње надлежности државе, Уставом, преноси на регионе, а чиме се Србија значајно децентрализује. Део садашње власти који се преноси на регионе постаје њихов изворни делокруг, који региони врше самостално. С друге стране, Устав даје могућност да држава један део своје изворне власти повери регионима да је врше у име Републике Србије и под њеним надзором.

Региони су израз двоструке децентрализације. Региони имају самосталан, изворни делокруг послова, што представља такав облик децентрализације, који суштински чини аутономију. Друго, вршећи послове које им повери Република из своје надлежности, региони су директно представљени у Народној скупштини и то у посебном већу (Већу региона), чиме учествују у креирању најбитнијих централних државних послова.

Сви органи региона уживају право самосталног одлучивања. Регионална скупштина образује се на основу непосредних избора и доноси статут региона и законе из надлежности региона. Извршни органи региона (влада и њен председник) произилази из регионалне скупштине (бира их регионална скупштина) и врше извршну функцију.

Региони имају финансијску аутономију, која се реално изражава путем изворних и регионалних пореза и такси и учешћу у делу прихода Републике.

Домашај искључиве изворне надлежности региона конкретизује се позитивним набрајањем, чиме се разграничавају како од надлежности Републике Србије, тако и од надлежности локалне самоуправе. Региони могу део послова поверити јединицама локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе подређене су регионима у вршењу послова које им регион повери и региони ту имају значајна надзорна овлашћења.

Конкретно, у изворне надлежности региона спадају:

- доношење статута,
- оснивање и уређивање регионалних органа и јавних служби од регионалног значаја,
- утврђивање извора прихода региона,
- доношење буџета и завршног рачуна региона,
- просторно планирање,
- одређивање референдума у стварима из надлежности региона,

- старање о пољопривреди, сточарству и шумарству, лову и риболову, туризму и угоститељству, бањама и лежиштима,
- старање о питањима од регионалног значаја у областима: индустрије и занатства, школства и културе, здравствене и социјалне заштите, заштите животне средине, друског, речног и железничког саобраћаја,
- уређивање путева, мостова, водовода, музеја и библиотека од регионалног значаја и
- заштита права припадника националних мањина и њихове културе, у мери у којој није уређена законима Републике.

Своје надлежности региони врше доношењем сопствених прописа и преко сопствених органа.

Од регионалних органа Устав уређује само регионалну скупштину и регионалну владу. Регионална скупштина је највиши представнички орган. Бира се на непосредним изборима, према пропорционалном систему.

Региони имају Владу, коју бира регионална скупштина. На челу регионалне владе је њен председник.

Уређење власти у регионима разрађује се органским законом Србије. Органски закон прописује које органе региони морају имати, начин образовања и надлежност. Сва остала питања региони прописују самостално, својим статутима.

Региони се образују Уставом. Србија се састоји од пет региона, са седиштима у Београду, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду у Ужицу. Шести регион, са седиштем у Приштини, почео би да врши своје надлежности после коначног уређења статуса Косова и Метохије.

Региони директно учествују у вршењу централне власти. Начин за то јесте њихова заступљеност у посебном већу Народне скупштине (Већу региона). Сваки регион бира своје посланике у Веће региона.

Кад сматра да је регионални закон несагласан републичком пропису Влада Србије је овлашћена да, пре ступања закона на снагу, покрене поступак оцене његове уставности или законитости пред Уставним судом.

Али, ако регионални органи грубо крше Устав и законе, Влада Србије може предложити Уставном суду да донесе одлуку о распуштању регионалног органа, укључујући и регионалну скупштину.

Први облик заштите регионалне аутономије јесте специфична врста уставне жалбе, која стоји на располагању регионима. Регион има право да Уставном суду поднесе посебну тужбу увек кад сматра да се појединачним правним или фактичким актима, без обзира са које стране долазе, омета слободно вршење овлашћења из изворног делокруга региона. Поред тога, регионална скупштина има право на

покретање поступка за оцену уставности и законитости општинских аката републичког ранга, ако сматра да се њима повређују, Уставом зајемчени, принципи уређења региона или њихове надлежности.

Локална самоуправа је, такође, по овој концепцији облик децентрализације власти у Републици. Јединице локалне самоуправе разликују се од региона двојачко. Најпре, у обиму изворних надлежности локална самоуправа служи задовољењу интереса мањег броја грађана у односу на регион. Друга разлика тиче се одсуства учешћа представника локалне самоуправе у централној власти.

Јединица локалне самоуправе има изворни и поверени делокруг послова. Основне контуре изворног делокруга уређују се Уставом, а поверени делокруг законима Србије и законима региона.

Јединице локалне самоуправе имају право на уставну жалбу.

Органским законом ближе се уређује изворни делокруг локалне самоуправе, уређење власти у њој, однос са централним и регионалним органима, назив и међусобна сарадња јединица локалне самоуправе. Градови су посебне јединице локалне самоуправе. О граду Београду доноси се посебан закон.

Социјалистичка партија Србије је половином 2003. год. усвојила основна опредељења за нови Устав Републике.

По том концепту територијална организација Србије обухватала би јединице локалне самоуправе (општина, округ и главни град) и две историјске аутономне јединице (Војводина и Косово и Метохија). Локална самоуправа требало би да буде двостепена, с општином као првим и округом као другим степеном, с тим што би главни град вршио функцију округа или би био локална јединица суи генерис. Општине би биле далеко бројније од досадашњих - обухватале би једно веће или више мањих повезаних насеља. Општинска самоуправа, уместо монотипне, требало би да буде вишетипна - друкчија за градске, а друкчија за сеоске општине. Општине нису једнообразне, па ни општинска самоуправа не може бити једнообразна. Број округа не би требало да буде мањи од садашњег броја округа (јер су они добро погођене природне целине које округ обухвата), с тим што би окрузи од садашњих јединица административне деконцентрације постали територијалне јединице другог степена локалне самоуправе, али са појединим функцијама државне власти, која би им припадала на основу устава, као њихова самостална надлежност, а не која би им била пренесена законима. Главни град би требало да обавља функције које имају главни градови у класичним европским демократијама. нпр. у Енглеској Лондон или у Француској Париз. Главни град и округ били би први степен вршења државне власти.

Положај Војводине и садржина аутономије биће таксативно одређени новим уставом Републике Србије. Обезбедиће се онај ниво

децентрализације који неће бити фактор дестабилизације и федерализације државе. Органи Војводине били би утврђени у Уставу Републике Србије - скупштина, влада и председник. Војводина би имала финансијску аутономију зајемчену уставом, која би требало да обухвати изворне приходе и учешће у делу прихода Републике Србије.

С обзиром да је Косово и Метохија тренутно под међународном управом, али да начело суверенитета и територијалног интегритета Србије важи и кад је реч о тој државној територији, с тим да о статусу те територије не одлучује једино Република Србија, у новом уставу требало би предвидети да ће акт о тзв. суштинској аутономији Косова и Метохије бити, пошто сагласно одговарајућој резолуцији Уједињених нација буде донесен, саставни део Устава Републике Србије. Нема никаква формалне основе за захтев да тај акт буде заснован на тобожњем споразуму у Рамбујеу, јер такав споразум никад није ни био закључен. Њега је тада прихватила само једна страна у преговорима, а не и она друга, што значи да је питање суштиснке аутономије Косова и Метохије још увек отворено.

Код територијалне организације Србије важно је избећи уситњеност, распарчаност и исцепканост територијалних јединица на бројне категорије тих јединица, између којих је тешко избећи сукобе надлежности, конфузију у односима, што би сасвим непотребно умножило бирократски апарат. Те јединице требало би да оличавају двостепену локалну самоуправу, посебан положај главног града и територијалну аутономију Војводине, а потом и "суштинску аутономију" Косова и Метохије. Нарочито се треба клонити помодне регионализације Србије, једноставно зато што таквих природних и привредних целина на целој територији Републике Србије нема. Они се у предложеним нацртима устава Србије уцртавају у географску карту Србије по странама света, чак у недостатку историјског и природног имена носе име стране света на којој се у географској карти налазе. Они су дакле, више географска и земљоприсна него природна целина релевантна код територијалне поделе Србије. Свим јединицама територијалне организације требало би да буде гарантована својина и све би оне требало да уживају пуну финансијску аутономију - у области својих изворних прихода и учешћем у делу прихода Републике Србије.

IV

Локална самоуправа је област по чијој развијености се, поред осталог, процењује и степен развоја демократије у једном друштву, те се зато њој увек посвећује одговарајућа пажња у одређеним стратешким документима једне државе, као што је Устав и, наравно, у пракси друштвеног живота.

У конципирању политичког система и уставног уређења наше државе мора се поћи од потребе јачања локалне самоуправе на тај начин што ће се утврдити широки круг њених оригинерних надлежности, знатно шири него до сада. То морају бити послови од непосредног и заједничког интереса за локално становништво једне локалне заједнице, о чему ће оно одлучивати путем својих представника у органе локалне власти (који ће се бирати по већинском изборном систему) или кроз различите облике свог непосредног учешћа у одлучивању (референдум, грађанска иницијатива и сл.).

У Републици Србији треба градити вишетипни модел локалне самоуправе, при чему општина, као и до сада, треба да буде основна територијална јединица локалне самоуправе, где само основни принципи организације и надлежност треба да буду уређени Законом о локалној самоуправи, а остало препуштено аутономном уређивању саме општине.

Неколико највећих општина у Србији (Нови Сад, Ниш, Крагујевац и евентуални неке друге) треба да имају статус града, али не под условом да су подељени на најмање две општине у свом саставу, што је било предвиђено по садашњем Уставу, него то треба препустити њиховом аутономном регулисању, на основу посебног Закона о градовима, који треба донети, а који до сада није постојао и којим треба предвидети већу надлежност градова у односу на општине.

Треба донети и посебан Закон о главном граду, какав иначе имају скоро све државе у нашем окружењу, чиме би се посебно регулисао специфичан статус Београда, који је, истовремено, и административни центар Државне заједнице Србије и Црне Горе.

И, наравно, треба донети посебан Закон о територијалној организацији Републике Србије, који ће регулисати проблематику организације државе, укључујући и број општина и градова, њихову територију, катастарске општине које је чине и друге облике организације, попут округа и сл., што подразумева преиспитивање броја садашњих општина са становишта могућности успешног извршавања послова који су у надлежности општина.

На овај начин ће се, у нормативно-правном смислу, напустити монотипски и једностепени карактер локалне самоуправе, који је до сада, у суштини, постојао у Републици, јер између општина и градова, у битним стварима, није било никаквих разлика.

Коначно, у територијалну организацију државе треба увести и округе, као облике деконцентрације државе, што ће омогућивати њен ефикаснији рад и једноставније остваривање права грађана пред органима управе, а њихова територијална организација треба да буде изведена по критеријуму потпуније географске, комуникацијске и традиционалне повезаности и упућености одређених подручја једних на друге.

Окрузи би требало да буду сервис грађана у ефикаснијем остваривању њиховог права и на округе треба пренети, пре свега, могућност одлучивања у другостепеном управном поступку, када се у првостепеном поступку одлучује у општини и могућности вршења управног надзора у појединим областима, без икаквог успостављања представничких или извршних органа у њима, јер ако би се то десило онда би имали концепт учвршћивања централизације, а не повећања аутономије, за шта се треба залагати.

Поред питања организације локалне самоуправе, Уставом треба обезбедити предуслове за већи фискални суверенитет локалне самоуправе, што подразумева већи број самосталних извора прихода, које општине могу саме да уводе без ограничења, која су до сада постојала.

На овој линији су и решења да општине треба да имају сопствену имовину, којом ће располагати, јер је сада она у потпуности у својини државе.

Модел конфедерализације Србије, увођења региона као "мини држава", враћање на раније регионалне заједнице и сл. су непотребни у релативно малим државама, јер би то представљало њихову потпуну атомизацију и непотребну разуђеност, са доста трошкова.

У сваком случају при дефинисању проблематике локалне самоуправе и у Уставу Републике Србије треба поћи од европских стандарда, утврђених Европском повељом о локалној самоуправи и сличних решења у правним системима, пре свега, балканских земаља, која су међусобно слична, а очигледно су заснована на праву Европске уније.

Када се изврши анализа решења о локалној самоуправи у Уставу Србије из 1990. године може се запазити да он, у суштини, не уређују специфичности локалне самоуправе, већ се у њему налазе, углавном, нека општа решења. Примера ради, у члану 69 Устава (који говори о буџетима јединица локалне самоуправе) ставови 3 и 4 се могу наћи код било ког правног субјекта ("обавезе плаћања пореза и других дажбина утврђују се према економској снази обвезника").

У члану 7 Устава дефинисана је само општина, а не и град, као јединица локалне самоуправе, а о граду се говори кроз члан 117, али само у смислу да се "нека општина може утврдити као град на чијој се територији образују две или више градских општина", што је непотребно ограничење, при чему се не указује на дистинкцији између општине и градске општине, нити се прави разлика у надлежностима између општине и града.

Исто тако, непотребна је разрада, кроз члан 118 Устава, одредби о Београду, јер сматрамо да је довољно одређење, које треба да постоји у Уставу, да се статус гланог града одређује посебним зако-

ном, пошто је већ кроз члан 7 Устава одређено да је град Београд посебна територијална јединица.

И, коначно, у чл. 113 су набројане надлежности општине, које се сматрају оригинерним пословима општине, али сматрамо да је то преуско учињено и треба утврдити шири круг послова изворног карактера општине, у складу са процесима јачања аутономије на рачун централизације у нашој држави.

Кроз члан 69 Устава је утврђено, општом формулацијом, да јединице локалне самоуправе "имају буџете у којима се исказују сви њихови приходи и расходи", а сматрамо да уместо тога уставним решењима треба практично успоставити већи фискални суверенитет општине у смислу њене веће самосталности у утврђивању сопствених извора прихода и убирању средстава за потребе општинских функција, а са што мање ограничења републичким прописима при тим захватањима.

Према томе, у новом Уставу Републике Србије треба изразити основна решења специфичног карактера локалне самоуправе, уместо општих формулација које су присутне и садашњем Уставу.

Mile Ilić, Kosovska Mitrovica

CONSTITUTIONAL CHARACTER OF LOCAL AUTONOMY (Theses for the New Constitution of the Republic of Serbia)

Summary

In the process of issuing the new Constitution of the Republic of Serbia special attention should be paid to the question of the local autonomy.

It is necessary to design such a model of the local autonomy which would bound the processes of centralization and allow more efficient realization of the citizens' rights in the local community. In respect to this, there already exist different initiatives, projects and models.

Key words: local community, local autonomy, Constitution