

ТМ	Г. XXVII	Бр. 4	Стр. 661 - 664	Ниш	октобар - децембар	2003.
----	----------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

Приказ дела
Примљено: 15.07.2003.

Милан Петровић

О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ У СРБИЈИ*

Књига предмет овога приказа последња је у обимној научноистраживачкој продукцији из области права локалне самоуправе ванредног професора Правног факултета у Косовској Митровици г. др Милета Илића. Ево само његових ранијих књига, у хронолошком редоследу, посвећених том важном питању науке јавног права и политике: Међуопштинске регионалне заједнице у СР Србији 1988; Локална самоуправа у Југославији (магистарски рад), 1996; Коментар Закона о локалној самоуправи, 1999; Практикум за израду нормативних аката скупштине општине, 2000; Град у локалној самоуправи (докторска дисертација), 2001; Локална самоуправа у балканским земљама, 2003.

Но, не ради се само о универзитетском правном писцу, већ и о изузетном познаваоцу практичних проблема и учеснику у њиховом решавању. Г. Илић је познати друштвени радник, који се налазио на челу самоуправе града Ниша од 1990. до 1996. године, као и велики прегалац на плану промовисања и подстицања проучавања локалне самоуправе. Он је *spiritus movens* и директор Балканског центра за изучавање локалне самоуправе, којега су 1996. године основали правни факултети Србије, Црне Горе, Републике Српске, БЈР Македоније, Бугарске и Румуније. Те иако тај центар, као и неке друге институције од националнога значаја (на пример, Књижевне новине), не ужива никакву подршку из буџетских средстава, он ипак континуирано и успешно ради и издаје на Балкану јединствени међународни часопис "Локална самоуправа" (у припреми је бр. 12) – све то пре свега заслугом самог г. Илића!

Књига која је предмет нашега приказивања је у извесном смислу намењена свима онима који желе да получите основна и неопходна обавештења о законском устројству локалне самоуправе у нас; писана је једноставно, приступачно, прегледно. Али она, ипак, пре свега тежи да покрене свест и определи акцију практичних делатника – политичара и њихових стручних сарадника. Она наине не каже само каква је законска регулатива локалне самоуправе у Републици Србији, већ и каква би та регулатива могла и требала, по мишљењу аутора, да буде.

* Миле Илић, *Развој локалне самоуправе у вишестраначкој Србији од 1990. године*, Ниш, 2003.

Јављају се на европском континенту два основна типа локалне (на српском би можда боље било рећи: месне) самоуправе. Први је настао у доба Француске револуције од 1789. године и заснива се на схватању локалне самоуправе као четврте, "општинске власти" (*pouvoir municipal*), по рангу равне законодавној, судској и извршној власти. То гледиште није у либералним државама, које су се развијале у смеру националног суверенитета и централизма, могло да пусти корен. Но, вратила му се радничко-револуционарна Париска комуна од 1871. године, што је у већој или мањој мери утицало и на комуналне системе комунистичких режима. Својеврсна је противречност што ти режими нису признавали поделу власти на законодавство, управу и судство, али су је допуштали, као на пример Устави СФР Југославије од 1963. и 1974. године, између различитих друштвено-политичких заједница, посебно тиме, што су општину проглашавали за "основну друштвено-политичку заједницу"! Други тип је далеко заступљенији, и постоји и у Србији од 1990. године. Он почива на концепту локалне, првенствено општинске самоуправе, као виду *територијалне децентрализације*. Овде држава на представничке и друге органе локалне самоуправе по правилу законом преноси један део своје власти – и то како власти владе, која се састоји у власти доношења подзаконских нормативних аката и власти координисања и усмеравања органа управе и јавних служби, тако и власти административног управљања и вођења одређених јавних служби. Та пренесена власт с једне стране улази у сопствени ("изворни") делокруг локалне самоуправе, а с друге стране у њен пренесени делокруг. Разлика између тих двају делокруга је у томе, што је сопствени делокруг локалне самоуправе уједно њено субјективно право (децентрализација у ужем смислу); држава у погледу вршења тог субјективног права, као и код свакога другог субјективног права, може само да захтева да оно не вређа законске границе и да не представља неку врсту злоупотребе права. Обављање послова из пренесеног делокруга је, напротив, дужност локалне самоуправе и она је у вршењу те дужности потпуно потчињена држави, која над локалном самоуправом услед тога врши атрибуте хијерархијске власти истоветне онима које виши државни орган има над нижим државним органом или пак старешина државног органа над службеницима запосленим у том органу (деконцентрација, административна децентрализација). Ствар је државе, дакле њене политичке оцене целисходности, које ће послове децентрализовати у сопствени, а које у пренесени делокруг локалне самоуправе. Чак и када налази да није опортуну да неку делатност врше њена централна надлештва, држава је не мора децентрализовати, то јест поверити њено обављање локалној самоуправи, већ је може ставити у надлежност својих дислоцираних органа (округа, префектура и т. сл.).

Сасвим је разумљиво зашто је у књизи која је пред нама као временска баријера до којих њена главна разматрања сежу одређена 1990. година. Јер, не само што је те године дошло до промена концепта типа локалне самоуправе у Србији, већ су се и захтеви који се пред локалну самоуправу постављају изменили у целини с преласком из режима дириговане демократије у режим грађанске демократије. Један од циљева књиге, да пружи упоредни преглед различитих регулатива локалне самоуправе зато не би могао да буде остварен да је та временска баријера била спуштена још ниже, иза 1990. године. Та и без тога правни аспекти локалне самоуправе у Србији ве-

ома су замршени у овом релативно кратком раздобљу. Од 1990. до 2002. године, уз Устав Републике Србије, који је поставио правне основе новог система локалне самоуправе, била су донесена три Закона о локалној самоуправи, један обиман Закон о изменама и допунама једног основног Закона и један Закон о локалним изборима. Те недоумице и несигурност различитих законодаваца допуштају закључак, до кога долази и аутор књиге, да локална самоуправа у Србији још увек није добила најадекватнији правни облик.

Књига има увод, два дела и прилоге. Увод садржи кратак преглед законског уређивања локалне самоуправе у Србији, полазећи од комуналног система по Уставу СФР Југославије од 1974. године. Указује се и на најзначајнију новину сада важећег Закона о локалној самоуправи од 2002. године, замену скупштинског или парламентарног система системом поделе власти председничког типа, која се огледа у непосредном избору председника општине (градоначелника) од стране бирача. Тај систем, који већ постоји у Немачкој и многим федералним јединицама Сједињених Америчких Држава, има преимућство што јача улогу грађана на рачун политичких странака, али недостатак што може да доведе до тешко решивих конфликта ако већина одборника чланова скупштине општине (града) и председник општине (градоначелник) не припадају истој политичкој групацији.

Први део носи наслов: Упоредно-правни преглед законских решења о локалној самоуправи у Србији од 1990. године. Следствено томе, најпре се, на сажет начин, упоређује Закон о локалној самоуправи од 2002. године са законима који су раније уређивали ову материју. Упорјеђују се следећа законска решења: надлежности јединица локалне самоуправе; финансирање локалне самоуправе; органи јединица локалне самоуправе; локални избори; учешће грађана у обављању послова локалне самоуправе; односи централних и локалних органа; заштита локалне самоуправе; градови и град Београд. Поред овог, сукцесивног упоређивања, потом се прибегава и симултаном упоређивању између домаћег законодавства и Европске повеље о локалној самоуправи, чији је потписник и наша земља. Утисак је аутора књиге да се, упркос одређеним неусклађеностима тих двају нормирања, "наше национално законодавство све више прилагођава решењима из Повеље са сваким новодонетим законом који регулише проблематику локалне самоуправе". Први део се завршава одељком с насловом: Критички осврт на нова решења у важећем Закону о локалној самоуправи и неке идеје за нови Закон. Једна таква критика може да има две равни: правнотехничку и правнополитичку. Правнотехничка критика указује на такве недостатке неког нормативног акта који су такве природе да могу довести до тешкоћа, спорова и недоумица приликом тумачења и примене тога акта. Као најзначајнија врста правнотехничких недостатака јављају се такозване правне празнине. Аутор књиге каже: "У правно-техничком смислу закон није најкоректније урађен." При свему томе, он пропушта да наведе о којим се некоректностима правнотехничке природе ради у дотичном Закону. Правно-политичка критика не куди или не куди директно техничке недостатке неког нормативног акта, већ указује на његову нецелисходност с обзиром на циљеве које, по схватању критичара, тај акт треба да остварује; правнополитичка критика је дакле телеолошка критика. Само ову потоњу врсту критике садржи "Критички осврт..." г. Илића. Он, рецимо, изражава бојазан да би републичка Влада као

носилац овлашћења да тражи разрешење председника општине (градоначелника) могла то овлашћење да злоупотребљава у страначке сврхе. Он је такође мишљења да имовина која је створена непосредним издвајањем средстава грађана, не би више требало да буде државна својина, већ да би морала бити у својини локалне самоуправе. Г. Илић сматра да није добар сада (и раније) постојећи монотипски модел локалне самоуправе, те да будући закон треба да изрази вишетипски карактер локалне самоуправе. С тим у вези потребно је повући јасну разлику између општина, градова и града Београда. Одавде се види да правно-политичка критика којој прибегава аутор ове књиге нема страначки карактер, већ је пре пледоаје у прилог јачања локалне самоуправе, која је још увек пригушена претераним централизмом.

Други део је насловљен: Основне позитивно-правне одредбе статусног карактера о општини, као основној јединици локалне самоуправе (нормативна регулатива – тезе за израду основних нормативних аката скупштине општине). Овај део је најнепосредније намењен комуналној политици. У њему писац књиге износи већ готове скице статута општине, пословника скупштине општине, одлуке о радним телима скупштине општине, одлуке о општинском већу и одлуке о општинској управи. Имајући у виду већ споменуто искуство г. Илића у вођењу локалне самоуправе као и недостатак добро урађених прописа у нас, сваки онај који учествује у изради општинских прописа, могао би у тим скицама наћи веома корисну помоћ. Прилози, напоскон, садрже све основне правне текстове о локалној самоуправи од 1990. до 2002. године. Разуме се да је и упоређивање различитих установа локалне самоуправе лакше када се при руци налазе оригинали текстова који се упоређују.