



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Мр Дејан Вучетић

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У КОНТИНЕНТАЛНИМ
ПРАВНИМ СИСТЕМИМА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ниш, 2012.



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Мр Дејан Вучетић

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У КОНТИНЕНТАЛНИМ ПРАВНИМ
СИСТЕМИМА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментори:
Проф. др Милан Петровић
Проф. др Предраг Димитријевић

Ниш, 2012.

I Аутор	
Име и презиме:	Дејан Вучетић
Датум и место рођења:	26. септембар 1974., Сарајево
Садашње запослење:	Асистент на Правном факултету у Нишу
II Докторска дисертација	
Наслов	Децентрализација у континенталним правним системима
Број страница:	382
Број шема / слика:	/
Број табела:	33
Број графикона:	11
Број библиографских података:	537
Установа и место где је рад израђен	Правни Факултет у Нишу
Научна област:	Правне науке, јавно-правна област
Ментор:	Проф. др Милан Петровић, Проф. др Предраг Димитријевић
III Оцена и одбрана	
Датум пријаве теме:	16. јун 2008.
Број одлуке и датум прихватања докторске дисертације:	01-3466/19-2008 25.09.2008. године
Комисија за оцену подобности теме и кандидата:	1. Проф. др Милан Петровић, председник 2. Проф. др Драган Стојановић, члан 3. Проф. др Предраг Димитријевић, члан
Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације:	1. Проф. др Милан Петровић, председник 2. Проф. др Предраг Димитријевић, члан 3. Проф. др Ђорђије Блажић, члан
Датум одбране докторске дисертације:	12. април 2012. године
Научни допринос дисертације:	
<p>1. Децентрализација је анализирана са статичке и динамичке стране. Допринос теорији Управног права огледа се у конструкцији јединственог појма и његових шест кључних карактеристика. Доказано је непостојање функционалне децентрализације. Успешно су изведена разграничења децентрализације од других појмова, као што су: централизација, деконцентрација, деволуција, аутономија и дереликција. Дефинисани су европски принципи децентрализације, принципи територијалне организације и утврђени типични послови јединица децентрализације одговарајућег степена. Проучени су и научно одређени нови субјекти у процесу децентрализације – градови и међуопштинска удружења. Након компаративне анализе система децентрализације у више држава (укључујући и Републику Србију) идентификовани су и дефинисани елементи њихове конвергенције и дивергенције.</p>	

САДРЖАЈ

ПРВИ ДЕО

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. Предмет, циљ и оквир истраживања..... 1

ДРУГИ ДЕО

ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

I ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОНА СТАТИКА	6
1. ТЕОРИЈСКА ОДРЕЂЕЊА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У ДОМАЋОЈ И СТРАНОЈ ЈУРИСПРУДЕНЦИЈИ.....	8
1.1. Појам децентрализације у српској (у)правној науци.....	8
1.2. Појам децентрализације у француској правној науци.....	31
1.2.1. Прелоово одређење децентрализације	32
1.2.2. Разграничење децентрализације од појма јавне установе и критика децентрализације путем услуга (функционалне децентрализације) у француској теорији права	35
1.3. Појам децентрализације у немачкој правној теорији – схватања Ханса Петерса	39
2. ПОЈАМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ – ЕЛЕМЕНТИ И КАРАКТЕРИСТИКЕ.....	43
2.1. Принцип мултифункционалности.....	46
2.2. Принцип изборности органа.....	48
2.3. Принцип јавно-правног субјективитета	49
2.4. Принцип самосталности (аутономности).....	51
2.5. Принцип нехијерархијске контроле	52
2.6. Принцип територијалног простирања.....	54
3. ПОЈМОВНА РАЗГРАНИЧЕЊА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ.....	54
3.1. Разграничење од сопствене супротности – централизације.....	54
3.2. Разликовање децентрализације и деконцентрације	57
3.3. Разликовање децентрализације и деволуције, аутономије и дереликције.....	59
II ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОНА ДИНАМИКА.....	69
1. Децентрализација и савремене реформе јавне управе	71
2. Предуслови успешне децентрализације.....	72
3. Позитивне стране децентрализације	73
4. Негативне стране процеса децентрализације	75
5. Основни елементи процеса децентрализације.....	78
6. Децентрализација и друштвени процеси	83
6.1. Технолошки напредак.....	83
6.2. Регионализација и регионализам.....	83
6.3. Метрополизација.....	84
6.4. Урбанизација.....	85
7. Утицај процеса европеизације на децентрализацију	86
7.1. Принципи европског регионализма	86
7.2. Савет Европе	88
7.3. Комитет региона ЕУ	89
7.4. Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе	89
7.5. Управни одбор за локалну и регионалну демократију	90
7.6. Европска повеља о локалној самоуправи.....	90

7.7. Европска повеља о регионалној демократији (Нацрт)	91
7.8. Европска повеља о регионалној самоуправи	92
7.9. Регионална политика ЕУ	92
7.10. Регионални развој и статистичка регионализација.....	94

ТРЕЋИ ДЕО

ТЕРИТОРИЈАЛНИ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

1. ОПШТИ ПРИНЦИПИ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ	102
1.1. Принцип потпуне обухваћености државне територије	102
1.2. Принцип трајности.....	104
1.3. Принцип практичности.....	105
1.4. Принцип одговарајуће организационе структуре.....	106
1.5. Принцип уједначености.....	113
2. ПОСЕБНИ ПРИНЦИПИ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ	115
2.1. Принцип потпуности	115
2.2. Принцип економске самосталности	116
2.3. Принцип оптималног броја становника.....	118
2.4. Принцип оптималне површине	120
3. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	121
3.1. Насељено место.....	124
3.2. Општина	124
3.3. Поступак оснивања, спајања и укидања општина, као и промена територије општине.....	125
3.4. Град.....	129
3.5. Аутономне покрајине.....	129
3.6. Статистички региони	130

ЧЕТВРТИ ДЕО

ФУНКЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

1. ОСНОВНИ МОДЕЛИ ОДРЕЂИВАЊА ПОСЛОВА ЈЕДИНИЦА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У КОНТИНЕНТАЛНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА.....	136
1.1. Француска традиција	136
1.2. Германска традиција	138
2. ПОДРУЧНИ ЈАВНИ ПОСЛОВИ (ОДРЕЂИВАЊЕ И ОБАВЉАЊЕ).....	139
2.1. Принцип супсидијарности.....	139
2.1.1. Појам супсидијарности	140
2.1.2. Одређење принципа супсидијарности у Европској повељи о локалној самоуправи.....	143
2.1.3. Однос принципа супсидијарности и ефикасности.....	145
2.2. Одређивање послова јединица децентрализације.....	146
2.3. Послови пренесеног делокруга	150
2.4. Послови самоуправног делокруга	151
2.4.1. Генерална клаузула и енумерација као основни принципи за одређивање самоуправног делокруга.....	151
а) Принцип генералне клаузуле.....	151
б) Принцип енумерације	153
в) Комбиновање принципа генералне клаузуле и принципа енумерације...	154
2.4.2. Обавезни и факултативни изворни делокруг	155

2.4.3. Основне групе послова из самоуправног делокруга основних јединица децентрализације	157
2.5. Подела послова међу степенима територијалне децентрализације	161
3. НАДЛЕЖНОСТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ ЈЕДИНИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	162

ПЕТИ ДЕО

ГРАДОВИ И УДРУЖЕЊА ЈЕДИНИЦА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ КАО СУБЈЕКТИ ПРОЦЕСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ВЕЛИКИХ ГРАДОВА	169
1.1. Критеријуми за стицање статуса града	172
1.2. Унутрашња децентрализација градских подручја	173
1.3. Градске надлежности и њихово финансирање	174
2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ГЛАВНИХ ГРАДОВА	177
2.1. Уставноправни положај главних градова	178
2.2. Управноправни статус главних градова.....	180
2.3. Унутрашња децентрализација главних градова.....	183
3. АНАЛИЗА ПОЛОЖАЈА ГРАДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	186
4. УДРУЖЕЊА ЈЕДИНИЦА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ КАО СУБЈЕКТИ ПРОЦЕСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ	198
4.1. Компаративни аспекти удруживања јединица децентрализације.....	199
4.2. Позитивно-правни оквир удруживања јединица децентрализације у Републици Србији	206

ШЕСТИ ДЕО

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У КОНСОЛИДОВАНИМ КОНТИНЕНТАЛНИМ ПРАВНИМ И УПРАВНИМ СИСТЕМИМА

1. Француски тип децентрализације	216
1.1. Територијално функционални аспекти децентрализације у Француској	217
1.1.1. Основне јединице децентрализације и њихове функције.....	217
1.1.2. Међуопштинска сарадња	220
1.2. Анализа процеса децентрализације.....	221
1.2.1. Проблем раздвајања децентрализованих послова	225
1.2.2. Увођење инструмената непосредне демократије.....	228
1.3. Закључак.....	228
2. Немачки тип децентрализације	231
2.1. Територијално функционални аспекти децентрализације у Немачкој	233
2.2. Анализа процеса децентрализације.....	239
2.2.1. Разлике у организацији јединица децентрализације.....	242
2.2.2. Ефекти примене модела новог управљања	243
3. Закључак	245
4. Дански тип децентрализације.....	247
4.1. Државни систем	248
4.1.1. Територијално организациони аспекти децентрализације у Данској	250
4.1.2. Надлежности децентрализованих јединица	255
4.1.3. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима.....	257
4.2. Анализа управљања децентрализацијом.....	259

СЕДМИ ДЕО
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У КОНТИНЕНТАЛНИМ ПРАВНИМ
СИСТЕМИМА У ПРОЦЕСУ КОНСОЛИДОВАЊА

1. Република Бугарска	262
1.1. Државни систем	262
1.2. Територијална организација	262
1.3. Функције органа јединица децентрализације	265
1.4. Надлежности децентрализованих јединица	269
1.5. Међусобни односи децентрализованих јединица и односи са централним државним органима	275
1.6. Анализа управљања децентрализацијом и тренутног стања децентрализације	277
2. Република Румунија	279
2.1. Државни систем	279
2.2. Територијална организација	281
2.3. Функције органа јединица децентрализације	284
2.4. Надлежности децентрализованих јединица	287
2.5. Међусобни односи децентрализованих јединица и односи са централним државним органима	289
2.6. Анализа управљања децентрализацијом	290
3. Република Мађарска	292
3.1. Државни систем	292
3.2. Територијална организација	293
3.3. Функције органа децентрализованих јединица	295
3.4. Надлежности децентрализованих јединица	298
3.5. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима	300
3.6. Анализа управљања децентрализацијом	301
4. Чешка Република	304
4.1. Државни систем	304
4.2. Територијална организација	305
4.3. Функције органа децентрализованих јединица	307
4.4. Надлежности децентрализованих јединица	309
4.5. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима	312
4.6. Анализа управљања децентрализацијом	314
5. Република Хрватска	318
5.1. Државни систем	318
5.2. Територијална организација	318
5.3. Функције органа децентрализованих јединица	321
5.4. Надлежности децентрализованих јединица	324
5.5. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима	330
5.6. Анализа управљања децентрализацијом	331
6. Република Словенија	333
6.1. Државни систем	333
6.2. Територијална организација	334
6.3. Функције органа децентрализованих јединица	336
6.4. Надлежности децентрализованих јединица	339

6.5. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима.....	344
6.6. Анализа управљања децентрализацијом.....	346

ОСМИ ДЕО

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	348
----------------------------------	------------

БИБЛИОГРАФИЈА	360
----------------------------	------------

Сажетак	379
---------------	-----

Summary	380
---------------	-----

Биографија	381
------------------	-----

ПРВИ ДЕО – УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. Предмет, циљ и оквир истраживања

Децентрализација је првенствено процес. Та њена суштинска, а занемарена карактеристика представља елемент који је разликује од правних института од којих је децентрализација сачињена, јер је децентрализација, у куновском* смислу, нешто више од својих саставних делова – она је развој одређених правних института посматраних у неком временском периоду. Зато, локална и регионална самоуправа представљају стање, статику или „пресек децентрализације“ – само тренутну слику трајније променљивог стања на терену.

Већина правних истраживања своју пажњу поклања, што је и природно за догматску јуриспруденцију, управо поменутиим стањима у процесу децентрализације, било да су предмет проучавања локалне самоуправе или региони. У фокус истраживања које је пред вама стављен је процес, односно кинетичка, динамичка страна децентрализације, али без занемаривања њених статичких карактеристика, чиме смо употпунили целовитост нашег истраживачког поступка.

Иако децентрализација као појам своје корене има у деветнаестовековној теорији француске науке управног права, што смо адекватно приказали анализирајући појам и карактеристике децентрализације, потрудили смо се да исту дефинишемо и сагледамо излазећи из оквира класичног догматског приступа. Били смо свесни да су савремене поставке процеса децентрализације као врсте управне реформе настале и развиле се под утицајем доктрине доброг управљања (good governance), као скупа концепција о најбољим начинима регулисања, управљања и организовања послова у јавном сектору. Један од циљева те доктрине је снажнији управни капацитет јавних

* Томас Кун (Thomas Samuel Kuhn, 1922-1996), амерички филозоф науке, који је 1962. године у савремену научну мисао увео појам „парадигме“ у књизи „Структура научних револуција“. В. више у: **Т. Кун**, *Структура научних револуција*, Београд, 1974.

институција, у чему децентрализација има незаменљиву улогу. Из доминантних управних доктрина проистичу управне реформе (као што је децентрализација) као значајније институционалне промене сваког управног система односно државе, применом мера структурног, функционалног, персоналног, финансијског и политичког карактера.

Стога смо децентрализацију у њеном динамичком смислу сагледали и као врсту управне реформе, проистеклу из доктрине доброг управљања, концентришући се пре свега на структурни и функционални аспект, како би смо дали одговор на питање да ли је њен резултат ефикасније вршење јавних послова. Пред наше истраживање поставили смо још неколико задатака. Прво, одредити правац, или правце, реформисања јединица територијалне децентрализације у оквиру одабраних континенталних правних система, како би одредили да ли је данас „на делу“ њихова еволуција – развој и јачање – или не? До одговора на ово питање дошли смо анализом континенталних правних система које смо, у сврху истраживања поделили у две групе: консолидоване правне системе и правне системе у процесу консолидовања (централноевропске државе, за које се својевремено користио израз „државе у транзицији“).

Појам „континентални правни системи“ оформљен је за потребе овог истраживања и нема додирних тачака са поделом која постоји и проучава се у оквиру правне дисциплине „Велики правни системи“. Но, ипак се у вези са тим јавља једно значајно „претходно питање“: може ли се уопште говорити о постојању тзв. континенталних правних система као посебне категорије, макар и за потребе једног истраживања као што је ово? Сама подела на велике правне системе извршена је првенствено на основу њихових основних правних принципа, са једне стране, а потом и на основу метода проналажења и примене права, као и техника образовања правних појмова, са друге стране. Постоје ли неке карактеристике заједничке свим управним системима који су предмет нашег истраживања? Континентални правни системи о којима је овде реч представљају логичан наставак наших истраживања у области децентрализације, територијалне аутономије и локалне самоуправе, јер смо у магистарској тези проучили систем локалне самоуправе у Енглеској. Из тога је сасвим логично уследио наставак истраживања процеса децентрализације у државама континенталног дела Европе. За израз „континентални правни системи“ определили смо се јер смо истраживањем желели да обухватимо и системе оних држава које не улазе у круг држава чланица Европске Уније, а део су европског цивилизацијског простора. Континентални правни системи (односно „Европа“) који се проучавају у

дисертацији обухватају више од Европске уније (ЕУ), а мање од Европе као географског ентитета. Разноликост држава које чине овај скуп је велика, али све оне деле две суштинске карактеристике које их разликују од свих осталих геополитичких подручја: 1) целокупна државна територија сваке од њих подељена је на јединице децентрализације, 2) све ове државе усвојиле су скуп одређених основних начела на којима се заснивају организациони системи децентрализованих јединица.

Стога је други задатак који се поставио пред ово истраживање био доказати или оповргнути хипотезу о постојању јединственог европског модела децентрализације. У том смислу проучена су докумената која заједно чине тзв. правну стечевину у области децентрализације, као и одговарајућа документа Савета Европе.

Трећи циљ који је постављен пред ово истраживање био је проучити територијалну основу јединица децентрализације (општа начела, услове и факторе територијалне поделе) како би смо утврдили постоји ли оптимална величина јединица територијалне децентрализације у проучаваним системима.

Потоњи, четврти задатак, био је екстракција типичних управних послова, односно надлежности, из делокруга јединица децентрализације у проучаваним системима, и оцењивање степена ефикасности њиховог обављања како би добили одговор на питање који је најбољи, најефикаснији и најекономичнији вид расподеле јавних послова међу јединицама децентрализације. Јасно је да су методе којима смо се користили приликом тражења одговора на треће и четврто питање морале да изађу из оквира чисто правних, и зађу у домен метода науке о управљању.

Пети задатак био је проучити правне субјекте потенциране децентрализације, као и нове субјекте децентрализације чија улога и значај расту током последњих неколико деценија као што су градови и удружења јединица децентрализације. Наш став је да федералне јединице не могу ући у ову категорију јер оне нису субјекти (облици) децентрализације, већ државне форме (чак не ни државни фрагменти).

Дајући одговоре на свако од горе наведених питања нисмо пропустили да извршимо њихову анализу у систему Републике Србије како би на крају добили научно утемељен одговор (или бар јаснију слику) на питање који њен вид је најоптималнији за правни систем државе Србије, јер само одговарајуће планирана и спроведена децентрализација може повећати ефикасност јавног сектора, смањити јавну потрошњу и на тај начин подстаћи развој и друштвени бољитак свих грађана.

И на крају морамо истаћи да оквир овог истраживања представља првенствено оно што неки називају „територијална децентрализација“, а за шта ми користимо

термин „децентрализација“ без придева „територијална“, јер је територијалност суштинска, неодвојива карактеристика децентрализације и стога је не треба посебно истицати да би се тиме одвојила од неких других наводних врста децентрализације. Као што ћемо видети касније приликом дефинисања појма децентрализације, постоје аутори који дефинишу и друге видове децентрализације (функционална), али смо ми у дисертацији доказали да такви феномени не могу бити посматрани као облици децентрализације, те да је територијални, „месни“ елемент појма његов саставни, суштински део и да га не треба посебно наглашавати.

**ДРУГИ ДЕО - ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ**

I ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОНА СТАТИКА

Други део нашег рада има за циљ да читаоцу изнесе виђење децентрализације из угла управног права, те потом из угла науке о управљању (која има своју статичко-структурну и динамичку страну), јер се само са оба ова становишта, јасније и у целисти, уочава њена права природа. Један децентрализован државни систем не може бити посматран само само статично, тј. у оквиру фиксираног обрасца прецизне поделе власти између њених различитих нивоа. Праву слику о систему децентрализације добићемо ако видимо како се до њега дошло, и покушамо да докучимо правац будућих промена у том систему. Исто тако, данас се о децентрализацији и њеном антиподу централизацији не може говорити у смислу различитих организационих принципа, дакле статично. На њих се мора гледати као на супротне тежње, центрифугалне и центрипеталне силе, које делују у сваком управном систему. Крајње тачке тих тежњи организациона реалност никад не достиже, јер без деобе послова не би било могуће обављати сложене задатке, а без централног повезивања не би се могло обезбедити јединство сврхе. Динамика система почива на помичној равнотежи ових супротстављених, али међусобно условљених тежњи. У том смислу централизација и децентрализација не чине алтернативне могућности, како се понекад поједностављено истиче, него представљају **комплементарно динамичко јединство**. Стога термини централизација и децентрализација имају само релативно значење. У најбољем случају може се говорити о **тенденцијама** према централизацији или децентрализацији или, ако се жели правити поређење између различитих управних система, о **степенима** (у смислу да је један систем више или мање децентрализован од другог).

Савремен појам децентрализације јавља се у Француској у осамнаестом веку, након револуције од 1789. године, и проистекао је из идеје поделе власти (децентрализација као **вид вертикалне поделе власти** и начин њене контроле). У пракси таква идеја поделе власти подразумева комбинацију најмање два нивоа власти са овлашћењима за доношење општих прописа, при чему је суверенитет подручно ужих јединица власти (децентрализације) *секундарног карактера* и мање „снаге“ од суверенитета федералних јединица (уколико постоје), односно саме државе. Француска теорија централизације и децентрализације проширила се у оним европским земљама које су градиле модерну државну управу на француским узорима. Под њеним утицајем

усвојена је, мање или више, и француска терминологија. Као што ћемо из излагања различитих теоретичара видети, ову линију је следила у првом реду немачка управно-правна теорија. Међутим, неки немачки писци избегавају конфронтацију термина децентрализација и деконцентрација, односно централизација и концентрација, па радије говоре о управној и независној, односно управној и политичкој централизацији и децентрализацији. Тако, управна децентрализација у правном смислу обухвата садржину која се уобичајено подразумева под појмом деконцентрација, а независна, односно политичка децентрализација садржину која се приписује појму децентрализација. Терминологија настала у Француској раширена је и ван континенталних правних система (у неевропским земљама), али није општеприхваћена у компаративним анализама. Ни у публикацијама међународних организација (УН, ОЕЦД, Савет Европе итд) није прихваћена стандардна француска терминологија, а појмовни пар централизација-децентрализација обухвата и управнотехничке и политичке аспекте овог феномена.

У радовима многих аутора децентрализација је, неоправдано, постала **синоним за „слободу“ и „демократију“**. У прилог таквој децентрализацији писао је најшири круг теоретичара пониклих у различитим научним дисциплинама,¹ који се, приликом одређивања садржине овог појма, ретко ослобађају идеолошке потке свога стваралаштва. Појам децентрализације проширује се по жељи, због чега губи своју конзистентност.² Неки аутори повезују идеју демократије са организационим принципом децентрализације, док други упозоравају да децентрализацију не треба нужно повезивати са демократијом. Има и аутора који упозоравају на политички опрез према децентрализацији, јер она омогућава *непожељан утицај интересних група*, који је лакше реализовати у ужим територијалним јединицама, јер је ту мања могућност њиховог ограничавања од стране конкурентних интересних група. О овоме више касније у делу о предностима и недостацима процеса децентрализације.

¹ Илустроваћемо ово једним цитатом: „Тражена од стране либералног идеолога А. де Токвила, брањена од историчара И. Тена, децентрализација је била суштински принцип федералне државе о којој је сањао Прудон, па чак и монархије према Морасу.“, наводи Жак Багнар (**J. Bagnard**, *La Décentralisation (Septième édition)*, Paris, 2003, p. 9).

² Сличности са сфером правне политике су очите: већина правно-политичких чинилаца се изјашњава у прилог децентрализације. Међутим, очигледно је да такво квази-једногласје постоји само у вези речи, не и вези појма, те придржавања једне исте „доктрине“.

Такође, схватања децентрализације иду од изједначавања са деконцентрацијом, преко поимања федерације као облика децентрализације, до, у извесним екстремним случајевима разматрања децентрализације међународног правног поретка. Погледајмо сада како се децентрализација одређивала (и још увек одређује) у оквирима правне науке.

1. ТЕОРИЈСКА ОДРЕЂЕЊА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У ДОМАЋОЈ И СТРАНОЈ ЈУРИСПРУДЕНЦИЈИ

1.1. Појам децентрализације у српској (у)правној науци

Приступи дефинисању децентрализације у научно-стручној теорији и пракси имају следећа основна полазишта: теоријскоправно, уставноправно и управноправно. У нашој научно-стручној литератури највише је заступљено политичко или уставноправно одређивање децентрализације које карактерише велика разноликост. Да бисмо понудили своје одређење појма децентрализације, прво ћемо проучити и приказати сва ова становишта.

Тако, вршећи анализу различитих облика владавине, **Феодор Васиљевич Тарановски** у својој „Енциклопедији права“ напомиње да „облик владе није само одређен уређењем врховне власти и положајем централних управних органа“ него и стањем локалних потчињених државних органа, или стањем локалне управе“. Сама „локална управа“, по њему се може заснивати на два начела: *административној централизацији* и *административној децентрализацији*.³

„Под *административном (управном) централизацијом* подразумева се такав поредак у коме одлучујућа власт у локалној управи припада органима централне управе, тако да се локални управни органи појављују само као извршиоци одлука и заповести које долазе из центра. Под *административном (управном) децентрализацијом*, пак, подразумева се такав поредак у коме су одређене врсте локалних послова на **коначно одлучивање** (подвукао Д.В.) остављене локалним управним органима, тако да централна управа врши само надзор над њиховим радом и делимично им пружа неко опште упутство, потребно за одржавање начелног јединства државне управе.“⁴

Тарановски истиче да је административна децентрализација историјски блиско повезана са **бирањем** од стране месног становништва. „Другим речима, административна децентрализација постоји у систему локалне самоуправе. Локална

³ **Ф.В. Тарановски**, *Енциклопедија права*, Београд, 2003, стр. 461.

⁴ Исто.

самоуправа подмирује интересе оних локалних друштвених група, о којима смо говорили приликом излагања о народу као конститутивном елементу државе“, закључује он.⁵ Овај писац, спада у групу ретких аутора, који су као битну одлику децентрализованих органа истицали правну коначност њихових одлука (управних аката), иако као одлучујући моменат за квалификацију одређеног односа као децентрализације види у изборности органа јединица децентрализације.

Са првим озбиљнијим промишљањима феномена децентрализације сусрећемо се у делима **Лазе Костића**. Његове анализе, појмовне конструкције и дефиниције у доброј мери су издржале зуб времена и задржале своју актуелност до данас. У раду „Федерација, аутономија самоуправа“ он тврди да је држава децентрализована уколико је „власт размештена“, односно уколико се врши са више места.⁶ Том приликом он истиче један врло битан аспект децентрализације на који ћемо се вратити касније, када будемо говорили о оптималној величини јединица децентрализације. „Децентралистичко уређење претпоставља државе приличног, чак и великог територијалног опсега. Код минијатурних држава, „држава-патуљака“, не може бити ни речи о децентрализацији“, наводи он.⁷ Мало касније, он додатно прецизира овај став.

„Тамо где има општинске самоуправе, која је данас и материјално врло ограниченог обима, држава не престаје бити централистичка. Да би се сматрала децентрализованом, треба да постоје много веће, замашније, јаче, самосталније територијалне јединице. Треба да постоје, како Немци кажу, комуналне везе вишег реда (Kommunalverbände höherer Ordnung).“⁸

Те „самосталније територијалне јединице“ се најчешће називају региони (али се могу називати и области, земље, покрајине, окрузи, краљевине, бановине, војводине, грофовије, жупаније итд).⁹ Као што видимо, Костић једино потенцирану

⁵ Исто. У истом делу аутор појмовно одређује и муниципалну градску власт, муниципално грађанство, који нису у непосредној вези са појмом децентрализације, већ из њега проистичу, а због чега их ми нећемо посебно истицати.

⁶ **Л. Костић**, „Федерација, аутономија, самоуправа“, у: **Л. Костић**, *Уставно право (Сабрана дела – први том)*, Београд, 2000, стр. 259.

⁷ Исто.

⁸ Исто.

⁹ Исто.

децентрализацију, у којој постоје јединице вишег степена, сматра правом децентрализацијом.

Као претпоставку правилне децентрализације, Костић наводи да у децентрализованом држави њене јединице децентрализације треба да стоје у *истом односу према центру*, тј. да је „државноправна структура земље истоветна“. „Било би нелогично кад би једне области биле изграђене на карактеру самоуправе, друге аутономије, треће федерације“, наставља даље да развија своју мисао Костић.¹⁰ Иако се исправно *противи постојању асиметричних облика децентрализације*,¹¹ Костић, међутим, греша када федерацију карактерише као облик децентрализације (највиши по степену), уз аутономију и самоуправу. Са друге стране, он исправно доводи у везу значај, врсту и степен децентрализације са обимом надлежности јединица децентрализације:

„Обим компетенција није од значаја за врсту одн. степен децентрализације. Али је он од великог практичног значаја за снагу регионалних јединица, за стварно одржавање њиховог стања и њиховог положаја, за њихову фактичну резистентност. Зато се у примени и у политици више води рачуна о овим моментима него о свим другим. У питању је не форма односа, већ садржина односа.“¹²

У „Административном праву“ Л. Костић даје основне поставке административне децентрализације или, како је он још зове, *децентрализације управе*. Поред ње, према Костићу, постоји још и политичка односно *уставноправна децентрализација* – уколико у једној земљи постоји плуралитет законодавстава.¹³ Ослањајући се на француску управноправну мисао, а пре свега Дигија и Оријуа, Костић разликује следеће *врсте* децентрализације:

„Уколико се управни послови поверавају територијалним корпорацијама говори се о децентрализацији по регионима и местима или децентрализацији преко локалних управа; уколико се они поверавају самосталним установама јавног права, говори се о децентрализацији по службама или децентрализацији преко специјалних управа.“¹⁴

¹⁰ Л. Костић, „Федерација, аутономија, самоуправа“..., стр. 261.

¹¹ Какав данас постоји у Републици Србији.

¹² Л. Костић, „Федерација, аутономија, самоуправа“, стр. 266.

¹³ Л. Костић, *Административно право* (сабрана дела, том други), Београд, 2000, стр. 105.

¹⁴ Л. Костић, *Административно право* ..., стр. 106.

О (не)исправности оваквог схватања, односно поделе децентрализације на територијалну и функционалну, аргументи су дати нешто касније у раду. Овде би смо се само осврнули на то да Костић сада фактички признаје постојање просте децентрализације, или децентрализације кроз локалну самоуправу, иако је нешто раније (видети претходни цитат) тврдио да то није децентрализација, већ да је једина права децентрализација она у којој постоје региони.

Костић такође наглашава врло битан елемент *демократског избора* органа јединица децентрализације: „Да би одржали своју релативну самосталност према државним органима, самоуправни органи се, даље, бирају директно од народа или свакако одређују без учешћа државне администрације.“¹⁵ *Право на доношење општих правних норми* или генералних норми како их назива Костић, представља конститутивни елемент појма децентрализације (овим он додуше напушта поделу на административну и политичку децентрализацију) без којег она не може постојати.

„Без тога овлашћења, она би имала само да извршују туђе одлуке; тада се не би могло говорити о самоуправи. Те норме, зване статуту, уредбе итд, садржајно су закони. Због тога се место самоуправе каже и аутономија, место самоуправна тела аутономне корпорације. Код територијалних корпорација аутономија би требало да је генерално статуирана, једном општом одредбом закона ("генерална клаузула"); такве корпорације, не ограничене на само један задатак као установе имале би да регулишу сва питања општег или јавног интереса дотичне области ("универзалност задатака"). Најчешће се у пракси тако и поступа. Али има случајева да се аутономна моћ ограничава и код ових тела на само једну групу задатака. Према томе су исконструисани разни термини за ознаку садржине аутономије. Тако се говори просто о административној аутономији кад је целокупна управа поверена једној заједници (све управне гране), културној аутономији ако се ради о аутономији на пољу школства, просвете итд.. привредној аутономији ако се ради о привредној самосталности итд.“¹⁶

Михајло Илић, који је трагично настрадао за време II св. рата, истиче да централизовано обављање послова државне управе доводи до њене спорости у раду „што постаје јасно чим се помисли да и за крупне и за ситне ствари треба закуцати на вратима у самом центру.“ Према овом аутору, **деконцентрација** је „спуштање власти одлучивања са виших степена хијерархије на нижи“. Она је централизована децентрализација, којом се нипошто не умањује централистички карактер државе.

¹⁵ Исто.

¹⁶ Л. Костић, *Административно право ...*, стр. 107.

Михаило Илић правилно закључује да се државна власт децентрализује само ако се преноси на нецентралне органе изван државне хијерархије, тј. на органе који нису у положају субординираности према државној власти него, напротив, имају у оквиру ње извесну независност. То значи да за децентрализацију државне власти није довољно да се део надлежности одузме једним државним органима и додели другим, који су им хијерархијски подређени. Једино ако се државна власт додели на вршење другим „не државним, него самоуправним органима, онда се тек може тврдити да се власт децентралише”.¹⁷

Овај аутор наводи два објашњења *природе децентрализације*.

„Што се тиче, пак, саме природе децентрализације, постоје разна мишљења. По једноме гледишту, она проистиче из сопствених права признатих локалним заједницама. Да би ове јединице могле имати права, сматрају се моралним (правним) личностима, да би их могле вршити, морају имати органе које оне саме постављају и именују, али који стоје под контролом централне власти. Тако би имали поред државе, моралне личности првог реда, и **моралне личности другог реда** (подвукао Д.В.); то би биле те разне локалне јединице.“

Потом наставља даље:

„По другом гледишту, децентрализација се карактерише не по пореклу власти које она садржи у себи, већ по начину на који се ове власти врше. С обзиром на овај начин, постоји сличност између политичког представништва и децентрализације, ...

... Територијална децентрализација има у себи ове карактеристике политичког представништва. Децентрализовани органи, као и локални органи централне власти, имају власти које су законског порекла. Ту нема разлике; разлика се јавља у начину вршења ових власти. Централизовани органи стоје под својим хијерархијским старешинама; децентрализовани стоје **под утицајем јавног мишљења** (подвукао Д.В.) дотичне локалне јединице.

Али то је само аналогија између политичког представништва и децентрализације, а не истоветност. Један локални административни орган није представник. То се види најбоље по томе што локалне административне власти нису потпуно независне од централне власти. Иначе би то био федерализам. У политичком представништву представници трпе само утицаје јавног мишљења. У децентрализацији децентрализовани органи трпе још и утицај централне власти, али је овај утицај знатно мањи од оног који се врши централизованом хијерархији. У децентрализацији постоји: 1) утицај јавног мишљења, 2) извесна

¹⁷ М. Илић, „Деконцентрација власти“, у: *Политички и правни чланци*, Београд, 1938, стр. 32 (према: П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе (норма и процес)*, Ниш, 2011, стр. 48)

независност локалне власти која одатле потиче, 3) ограничење ове независности утицајем који централна власт врши.“¹⁸

Како се јавно мишљење локалне заједнице изражава путем избора за органе те јединице децентрализације, то практично значи да М. Илић истиче као суштински, конститутиван елемент појма децентрализације **демократски избор** органа јединице децентрализације.

Овај аутор је, када су српски аутори у питању, јединствен по томе што, приликом својих теоретских разматрања, екстрахује одређене **принципе децентрализације**. По њему то су: избор локалних административних власти, имовина, административна контрола и специјалност локалних административних власти.

На прво, почасно и најважније место међу наведеним принципима он ставља **избор локалних административних власти**.

„Прво је правило да локалне административне власти бирају бирачи дотичних административних јединица. Њих, дакле, не именује централна власт; иначе кад би био тај случај, какву би независност оне уживале према њој. С друге стране, оне се именују путем избора, пошто је то начин на који ће јавно мишљење вршити утицај на њих и њихов рад. Избор је нужен да би локалне административне власти биле донекле изузете од утицаја централне власти и стављене под утицај јавног мишљења.“¹⁹

Други принцип који проистиче из својства правног лица јавног права јединица децентрализације (које М. Илић не издваја на ниво принципа иако га, као што смо видели, препознаје), јесте да јединице децентрализације морају имати своју **имовину**: „Потребно је да локалне административне власти имају своју сопствену имовину, без чега би њихова независност према централној власти опет дошла у питање. Оне, дакле, морају имати способност да прибаве и отуђе имовину; уз то још и извесну фискалну моћ, моћ установљавања финансијског терета за свој сопствени рачун.“²⁰

Трећи је **принцип административне контроле**, који Илић дефинише као супротност хијерархијској контроли. „Ове власти изузете су од њене хијерархијске

¹⁸ М. Илић, *Административно право и други радови*, Београд, 1998, стр. 35-36.

¹⁹ М. Илић, *Административно право и други радови ...*, стр. 36.

²⁰ Исто.

власти, али су потчињене њеној административној контроли. Ова контрола одговара отприлике хијерархијској власти, али је много слабија од ње.²¹

„Од тога како је организована административна контрола, колики је њен обим, зависи умногоме да ли ће локалне административне власти уживати независност и у којој мери. Ако би, на пример, административна контрола садржавала право за централну власт и њене органе да одобравају све одлуке децентрализованих органа, онда о независности не би могло бити ни речи. **За постојање децентрализације минимум је: избор уместо наименовања, административна контрола наместо хијерархијске власти.** (подвукао Д.В.)

Административна контрола садржи власт претходног одобравања, затим обустављања и поништаја правних аката децентрализованих органа, и најзад, власт супституције.²²

Као основне тачке разликовања између хијерархијске власти и административне контроле **Илић** наводи да хијерархијска власт обухвата власт мењања аката нижих органа, а не садржи, по правилу, власт супституције, и обрнуто да административна контрола не обухвата власт мењања, а садржи власт супституције. Друга битна разлика између хијерархијске власти и административне контроле састоји се у томе што нижи органи немају правна средства против аката виших којима ови врше своју хијерархијску власт, за разлику од децентрализованих органа којима на располагању стоји тужба због прекорачења власти централне контроле.

Илићев начин поимања четвртог начела децентрализације је увелико застарео. По њему се специјалност локалних административних власти,

„састоји у томе што ове власти могу организовати само оне јавне службе за које то закон **изречно пропише** (подвукао Д.В.); моћ локалних административних власти у овоме погледу није општа, неограничена, тако да би оне биле у стању организовати све јавне службе за које оне саме мисле да је корисно организовати их. Напротив, оне могу организовати само оне службе за које закон мисли да је корисно да их организују локалне административне власти. Њихова је моћ, надлежност, у овоме погледу специјална.“²³

Михаило Илић, такође, анализира и позитивне и негативне стране децентрализације. Такође, објашњава разлоге за установљавање тзв. децентрализације по службама, који су углавном техничке природе, али напомиње да постоји критика

²¹ Исто.

²² **М. Илић**, *Административно право и други радови ...*, стр. 38.

²³ **М. Илић**, *Административно право и други радови*, стр. 39.

децентрализације по службама према којој то уствари и није децентрализација „пошто се ова састоји у томе да они ради којих јавне службе постоје узму учешће у њиховој управи док се овде има у виду интерес администратора, што води анархији.“²⁴

Павле Димитријевић у свом познатом делу „*Јавна управа*“ по први пут институту децентрализације приступа из угла науке о управљању. Због значаја његових гледишта, и њихове актуелности посветићемо им дужну пажњу. Овај аутор наводи да је децентрализација, уз централизацију, **основни систем организационе структуре**, тј. начин организовања у јавној управи. Иако је рад писао пре пола века, Павле Димитријевић потпуно исправно препознаје суштину проблема када је анализа степена децентрализације неке државне организације у питању:

„Данас се са организационог становишта не може говорити нити о само централистичким, нити пак о искључиво децентрализованим организацијама. Данас код организације јавне управе налазимо истовремено и многе централистичке и знатне децентралистичке елементе. Зато се не поставља алтернатива у избору између централизма и децентрализације, него се појављује проблем оптималне комбинације једног и другог. Не ради се о томе да ли једну организацију треба организовати према централистичком или децентралистичком систему. Питање се у пракси поставља као проблем "шта треба" централизовати, а "шта треба" децентрализовати у датој организацији. Ако се ствар тако постави, онда се отклања опасност погрешне представе о проблемима организационе структуре и о начинима за њихово успешно решавање.“²⁵

Као што видимо, Павле Димитријевић избегава замку поделе управних система и организација на централизоване и децентрализоване. Када се појаве централизације и децентрализације проучавају из угла науке о управљању ту више, наводи Димитријевић, није:

„реч само о односима централних и периферних органа, већ се ту имају у виду односи између општег (централног) циља организације и појединачних (периферних или локалних) задатака, функција и послова. Према томе проблеми организационе структуре постављају се као проблеми начина усредсређивања (тј. централизовања) одређених радњи, послова и функција и обједињавања тих функција у општи циљ организације, и томе насупрот као проблеми преношења појединих функција и послова из центра на периферне (локалне) извршиоце. То су дакле, проблеми које треба решавати у распону између центра и издвојених делова. Између та два пола постоји стално кретање и зато се може и говорити о **тенденцијама централизације и децентрализације** (подвукао Д.В.). Кад год

²⁴ Исто.

²⁵ П. Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1961, стр. 296.

слаби утицај центра и кад год се послови издвајају и преносе на периферне делове, може се говорити о децентрализацији. Кад год јача утицај центра, кад год се јача онај део општег циља који се не рашчлањава на поједине функције или послове нити преноси на периферне извршиоце може се говорити о централизацији“.

У том смислу он централизацију дефинише као „усредсређивање управљања (управних послова) код једног центра“. У таквом систему, сва наређења долазе из центра који врши пуну контролу над извршењем директива послатих периферним или подручним јединицама.

Овај аутор разликује неколико *врста централизације* – круту централизацију и деконцентрацију.

„Да би се одредило да ли у једној организацији преовлађују централистички моменти треба водити рачуна о томе **колико је послова** (подвукао Д.В.) пренето у надлежност подручних јединица и како су оне организоване. Према тим моментима могу се разликовати и разне варијанте централизације. Тако: а) има организација код којих је претежна већина послова задржана у центру и он их свршава у првом и последњем степену; а) постоје организације код којих централно руководство задржава само контролу (тј. решава само по жалбама напр.) над поступцима подручних јединица, а извршење препушта тим јединицама, и ц) постоје организације код којих се претежан део послова коначно свршава код нижих (подручних) јединица. Овај последњи облик изражава најјачу деконцентрацију и приближава се децентрализацији.“²⁶

Наводећи *преимућства централизације*, поред опште познатих, као што су брзо и ефикасно извршавање задатака, уштеде у трошковима управљања, лакша специјализација, јединство воље и друга, од којих нека ми наводимо и у нашем раду, П. Димитријевић истиче и, често занемариван, *субјективан моменат*, тј. својства непосредних извршилаца – „тамо где су непосредни извршиоци слабијег квалитета, корисно је прибећи централизацији“.²⁷ Овај елемент не треба губити из вида када је децентрализација Републике Србије у питању, јер су разлике у квалитету кадрова драстичне од једног до другог подручја.

Закључујући анализу централизације, овај аутор покушава да одговори на питање практичног карактера (које често не добија одговор у теоретским разматрањима) које је на почетку поставио: *шта треба централизовати?* На њега даје следећи одговор: „централизовати треба утврђивање општих задатака

²⁶ П. Димитријевић, *Јавна управа ...*, стр. 298.

²⁷ Исто.

организације, утврђивање резултата рада организације и одређивање њене опште пословне политике као и издавање општих упутстава и правила рада. Нарочито је корисно централизовати **контролу резултата рада организације** (подвукао Д.В.).²⁸

Децентрализацију Димитријевић дефинише као *систем организационог повезивања у коме се деловима организације препушта да самостално обављају одређени круг послова из општег задатка.*²⁹ Као основни проблем децентрализације, он уочава питање **очувања јединства организације** и каналисање иницијативе појединачних извршилаца, уз истовремено очување јединства у извршењу општег задатка. Вршећи анализу предуслова добре децентрализације, Димитријевић изнова подвлачи значај стручности и способности кадрова којима се поверавају децентрализовани задаци: „квалитетни, стручни и иницијативни кадрови омогућавају децентрализацију и олакшавају испољавање добрих страна овог система организације“.³⁰ Као добре стране децентрализације, овај аутор истиче и виши степен демократичности и мобилисање иницијативе извршилаца, те боље прилагођавање организације датим условима и локалним потребама. Говорећи о **слабостима децентрализације** он наводи:

„Основни недостатак децентрализације огледа се у већ поменутом разбијању јединства воље организације и свим негативним последицама које та појава може да изазове. На другом месту треба истаћи да децентрализација отежава специјализацију јер подручне јединице узимају на себе извршење целокупних делимичних задатака. Слабост децентрализације показује се и у вези са питањем кадрова: децентрализација повлачи за собом пораст потреба у кадровима, што изазива посебне тешкоће нарочито уколико се ради о људима уже специјалности и стручњацима уопште. Коначно, децентрализација доводи до сложене структуре и изазива пораст трошкова функционисања тако постављеног система.“³¹

Као најважнији **облик децентрализације** истиче самоуправу, код које се, упоредо са преношењем послова на подручне јединице и гарантовањем самосталности тих јединица у области извршења задатака, спроводи и демократски принцип учешћа самих заинтересованих грађана у извршавању поверених послова.

²⁸ Исто.

²⁹ П. Димитријевић, *Јавна управа...*, стр. 299.

³⁰ Исто.

³¹ Исто.

„Другим речима, ако степен децентрализације дође до самоуправе, онда су децентрализовани делови раније јединствене организације постали *de facto* засебне и самосталне организације које се међусобно везују у једну целину вишег степена. У том случају, односи тако добијених самоуправних делова према целини, коју претставља ранији центар (где су још преостали неки органи са функцијама координације и евентуалне контроле), добијају карактер утврђених права и дужности којима се гарантује самоуправност и самоуправно подручје (тј. послови који се самостално свршавају) тако децентрализованих делова организације.“³²

Анализирајући проблеме централизације и децентрализације, *in abstracto*, овај аутор наводи да се они јављају у три засебне области: **одлучивања, извршавања и контроле**. Као посебне проблеме централизације и децентрализације он наводи: проблем интензитета повезаности, проблем сопственог и пренесеног делокруга, проблем сразмере одговорности и овлашћења и проблем двоструког колосека.³³ Овим проблемима посветићемо више пажње касније у раду.

Знаменити српски правни теоретичар и методолог **Радомир Д. Лукић**, своје научне ставове о разлици између федерације и децентрализације, изнете у „*Теорији државе и права*“ започиње следећим ставом, са којим се ми не можемо сложити: „федерација је у ствари унитарна држава која је децентрализована, и једино што је разликује од обичне децентрализације јесте висок ступањ децентрализације.“³⁴ Очигледно је пресудан утицај на његово овако формирано мишљење имао Ханс Келзен.³⁵ Међутим, он потом, потпуно исправно, критикује тезу да државе чланице учествују у уставотворној и законодавној власти савезне државе, за разлику од децентрализованих јединица, наводећи да „то учешће (федералних јединица, нап. Д.В.) у ствари не представља непосредно учешће држава чланица“, већ „нарочити начин бирања законодавног тела“, те да су по том критеријуму федералне јединице и јединице децентрализације потпуно изједначене.

Овај аутор даље додаје: „Рекли смо да децентрализација постоји онда кад постоји право нецентралног органа да *извесне* одлуке доноси самостално, тако да их централни орган не може поништити, односно мењати (не помињемо обустављање да се ствар не би сувише компликовала). Међутим, тиме није одређен тачан појам

³² П. Димитријевић, *Јавна управа...*, стр. 300.

³³ В. више у: П. Димитријевић, *Јавна управа ...*, стр. 300 и даље.

³⁴ Р.Д. Лукић, *Теорија државе и права. 1. Теорија државе (Сабрана дела др Радомира Д. Лукића, други том)*, Београд, 1995, стр. 357.

³⁵ О Келзеновим ставовима у погледу децентрализације видети нешто ниже.

децентрализације. Поставља се питање како се одређује *мера самосталности* децентрализованог органа. односно како се одређује које одлуке његове не могу бити поништене.“,³⁶ а потом наставља да даље одређује овај појам преко врсте послова које обављају органи јединица децентрализације, односно преко карактера аката које они том приликом доносе: „Наиме, уставом и законом се одређују одлуке у којима постоји та самосталност, тј. одређује се извесна надлежност децентрализованог органа. Кад доноси акте у својој надлежности децентрализовани орган је дужан да се држи једино закона, односно устава.“

Дакле, то значи да централни орган може ништити једино акте децентрализованог органа који су незаконити, али их не може мењати и не може сам уместо незаконитог акта децентрализованог органа који је поништио донети други, нити може децентрализованом органу наређивати доношење акта, нити може одређивати његову садржину. Децентрализовани орган је потпуно слободан у оквиру закона. „Централни орган може децентрализованом издавати наређења само путем закона.“³⁷ Том приликом, органи јединица децентрализације морају имати право жалбе, правног лека, тј. *судске заштите* против поништавања сопствених аката због незаконитости. „Однос између централног органа и централизованих органа је однос пуне потчињености или хијерархијски однос, док је однос између централног и децентрализованог органа однос релативне самосталности, или однос узајамних права и дужности, нехијерархијски.“

Ширину и дубину свог правничког талента, Р. Лукић, доказује чињеницом да са лакоћом прелази из једне гране права у другу, из једне правно научне дисциплине у другу, приликом анализе неког конкретног проблема. Прелазећи на ниво управног права, приликом одвајања децентрализације од деконцентрације, он истиче да „акт који донесе централизован орган није правно коначан, пошто га увек може изменити, односно поништити централан орган, док су *акти децентрализованих органа коначни*, (подвукао Д.В.) под условом да су законити.“³⁸

Говорећи о узроцима, или мотивима за вршење децентрализације, он констатује, да је, без обзира на читав низ конкретних узрока који се разликују од државе до државе (због чега је немогуће апстрактно говорити о узроцима), увек присутан један општи

³⁶ Р.Д. Лукић, н. д., стр. 358.

³⁷ Р.Д. Лукић, н. д., стр. 359.

³⁸ Р.Д. Лукић, н. д., стр. 359.

узрок, заједнички за све правне системе: „то је да је број државних послова толики да све не може ни у ком случају да сврши један, централан, суверен орган.“³⁹ Он констатује да је децентрализација „такорећи физички нужна код јако развијене државе са веома многобројним делатностима.“

Лукићево излагање о облицима децентрализације је прегледно, јасно и појмовно одређено и разграничено. С обзиром на обим децентрализације, тј. да ли су одређени органи „чисто децентрализовани“ тј. да ли врше само изворне послове или уз изворне врше и пренете послове када је нецентрални орган „делимично централизован, а делимично децентрализован“, он, по угледу на немачке мислиоце, прави поделу на систем тзв. „*дуплог колосека*“ и систем тзв. „*једног колосека*“. Јасноће ради, истиче да у систему „једног колосека“ орган јединице децентрализације у својој надлежности има две врсте послова: „једне, који су његова *сопствена* надлежност, и које врши као децентрализовани орган, и друге, који су државна, на њега само *пренета* надлежност, и које врши као централизован орган“.⁴⁰ Садржину децентрализованих послова у највећој мери чине комуналне делатности, а степен или потпуност децентрализације је већи уколико је круг децентрализованих послова шири и потпунији. С обзиром на врсту послова који се децентрализују овај аутор разликује *законодавну, управну и судску децентрализацију*, према томе да ли се „децентрализује доношење закона и других општих прописа, извора права, или управе или судства“. Он напомиње да је најчешћа, али и истовремено и најужа децентрализација управе. Као најважнију поделу Лукић истиче деобу на *територијалну и нетериторијалну* децентрализацију. Идентична подела је, заједно са касније наведеним подврстама ових облика децентрализације, присутна и у делу Славољуба Поповића, као што ћемо видети касније.

„Територијална децентрализација је одређена територијом: извесне локалне заједнице, као општине, срезови, области итд., децентрализују се, и њихови локални органи постају децентрализованим органима. На територији те локалне нецентрализоване јединице ти органи врше своју власт у одређеном обиму, било по начелу једног или дуплог колосека, било, пак, по начелу потпуне децентрализације“.⁴¹

³⁹ Исто.

⁴⁰ Р.Д. Лукић, *Теорија државе и права. I. Теорија државе ...*, стр. 360.

⁴¹ Исто.

„Територијална децентрализација је најважнија“, истиче он, „и има корен још у преддржавном добу у локалним заједницама“.⁴² Овај став је касније, нарочито у доба доминације марксистичке доктрине, доста цитиран и узиман као доказ да су се локалне заједнице развиле пре државе.

Нетериторијална децентрализација може бити *лична*, (кад се извесној групи лица, одређеној по личним особинама - припадницима одређене религије, одређене професије, нације итд. да право да извесне послове који се тичу њих нарочито, а иначе спадају у државну надлежност, врше на децентрализован начин преко својих тела), или *реална* (која се састоји у томе што се државни органи који врше одређене послове, одређену јавну службу децентрализују: нпр. децентрализује се железница, пошта, послови социјалног осигурања, или послови здравства, културе, или производња роба итд). Касније ћемо видети да се овде више ради о тзв. независној деконцентрацији него о децентрализацији.

Сваки од горе наведених облика децентрализације, истиче Лукић, правно се конституише као *посебно правно лице*, као издвојен правни субјект – чиме се наглашава њихова самосталност. Међутим, он исправно примећује да су они упркос свим елементима самосталности и независности, чак и одвојености од државе, и у крајњем супротстављености држави, ипак и даље *део државне власти*.⁴³

Организација децентрализованих органа, односно саме децентрализације, може бити *бирокупатска* и *демоккупатска* (када се још назива и самоуправа), наводи Лукић. Бирокупатска децентрализација постоји ако централна власт поставља и смењује децентрализоване органе. Уз дужан респект према ставовима овог доајена српске правне науке, морамо се успротивити оваквој класификацији. Наиме, очигледно је да овде нема говора о децентрализацији већ о класичној деконцентрацији. Но, наше ставове ћемо аргументовати детаљније нешто касније. Ипак, потоња пишчева анализа овако устројених органа је „на месту“. Овако установљени органи ће:

„сувише бити под утицајем централног органа који га поставља и смењује. Стога ће поступати по вољи централног органа и онда кад то правно, сходно начелима децентрализације, не би морао чинити, а тиме се у ствари сужава сама децентрализација, и у облику децентрализације постоји више или мање стварна централизација.“

⁴² Исто.

⁴³ Исто.

Са друге стране, *демократска децентрализација* је „пунија од бирократске, стварнија“.

„У демократској децентрализацији децентрализовани органи су демократски, тј. бирани од становништва које се налази под влашћу децентрализованих органа. Таква децентрализација се зове *самоуправа*. Тим термином се жели изразити да преко децентрализованог органа само односно становништво собом управља. Само што оно не може собом управљати по начелима непосредне демократије, него по начелима посредне - путем избора органа.“

Лукић закључује да је на нивоу јединица децентрализације непосредна демократија остваривија него у централној државној власти, и „утолико је то самоуправа у правом смислу речи.“ Такође, као и С. Јовановић, он наводи да је термин самоуправа створен у Енглеској.

На крају он се снажно супротставља схватању да је други битан и неопходан спецификум децентрализације, поред сопственог делокруга односно надлежности, управо самоуправност, односно изборност децентрализованих органа. „Међутим, то гледиште није тачно. За децентрализацију је битно да постоји *самостална надлежност* (подвукао Д.В.) децентрализованих органа, тј. да виши органи могу да цене само законитост а не и целисходност њиховог рада, а сами ти органи могу бити и бирократски, тј. децентрализације може бити и без самоуправе.“⁴⁴ Иако смо показали да је ово становиште погрешно и да, неоправдано, под децентрализацију сврстава и деконцентрацију – оно ипак има свој рацио у једној често превиђаној чињеници: само је оваквим становиштем могуће оправдати сврставање тзв. „функционалне“ тј. „реалне“ децентрализације у децентрализацију. Наиме, већина аутора наводи изборност органа децентрализованих јединица као неопходан елемент децентрализације, а онда себи противрече, када у децентрализацију сврставају и она тела чији органи нису бирани од стране грађана. Но, о овоме више касније.

Питањем децентрализације бавио се још један од дојена српске правне науке (овога пута управног права) **Славољуб Поповић**. Дијапазон тема које је обрађивао, а поготову начин на који је то чинио и методе којима се користио, указују да је и у време доминантно идеолошки оријентисане југословенске правне науке овај аутор био наклоњен традиционалним вредностима демократске правне државе засноване на

⁴⁴ Р.Д. Лукић, *Теорија државе и права. 1. Теорија државе...*, стр. 362.

владавини права и подели власти (нарочито вертикалној), иако је добар део живота и рада провео у држави организованој по принципу јединства власти. То потврђује и низ радова који се шире узев баве децентрализационом статиком, тј. основним облицима децентрализације попут локалне и регионалне самоуправе, која као тема у пуној мери долази у центар његове истраживачке пажње почетком 1980-тих година, и од тада не престаје да закупља његову истраживачку пажњу. Према нашем мишљењу његова најзначајнија дела у области децентрализације су: Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву⁴⁵ и Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију.⁴⁶

Дефинишући појам и карактеристике децентрализације⁴⁷ С. Поповић је ослонац нашао у француској теорији управног права.⁴⁸ Децентрализацију је исправно препознао као „процес у држави којим се смањује надлежност и обим послова централних органа“. Интересантно је да је дефиниција дата са аспекта централних органа, с обзиром да се у фокус већине дефиниција децентрализације стављају нецентрални органи, односно ужи територијални колективитети, на које се преноси јавна власт и послови. Он посебно истиче често заборављану симбиозу централизације и децентрализације, као и да је у суштини процеса децентрализације питање мере:

„Иако централизација и децентрализација изгледају као две супротне тенденције, оне су ипак међусобно веома уско повезане, тако да представљају два нераздвојна појма. Стога се и не може поставити правило да постоји „апсолутна централизација“ као што не постоји ни „апсолутна децентрализација“. Питање примене централизације и децентрализације је у ствари питање мере до које границе треба централизовати неку функцију, односно до које мере ту функцију треба децентрализовати. Због тога се и ова појма посматрају и упоредо и у њиховој узајамној повезаности.“⁴⁹

Поповић наводи *недостатке централизације* који се покушавају ублажити децентрализацијом као што су: претерана бирократизација, односно одвајање органа на врху организације који доноси одлуке од осталих јединица и непосредних извршилаца

⁴⁵ С. Поповић, *Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву*, Београд, 1984, 208 стр.

⁴⁶ С. Поповић, *Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију*, (Институт за правна и друштвена истраживања), Ниш, 1981, 971 стр.

⁴⁷ Коју повремено неоправдано поистовећује са децентрализмом као политичким покретом.

⁴⁸ В. нпр.: С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 121-126.

⁴⁹ Исто, стр. 122.

одлука; претварање врха организације у „уско грло“ – што изазива тешкоће у одлучивању, застој, загушење и смањену ефикасност рада управне организације; непознавање разлога односно мотива за доношење одређене одлуке од стране нижих управних инстанци – што резултира незаинтересованошћу за остварење циља одређене одлуке, њеним спорим, крутим и шаблонским извршењем, што доводи до потребе издавања прецизнијих упутстава и директива у погледу извршења конкретне одлуке; и, на крају, да ниже управне инстанце немају сопствену надлежност. Као аргумент у корист децентрализације он истиче и решавање тензија које постоје између националних мањина и већинског народа у једној држави. Овај аргумент се може сусрести и код других аутора, али је питање да ли је довољно емпиријски испитан и доказан. На пример, познато је да је циљ децентрализације у Шпанији био задовољавање дуготрајних захтева за аутономијом Каталоније и Баскије, а да је она довела само до новог таласа тероризма сепаратистичког покрета ЕТА (Euskadi Ta Askatasuna).⁵⁰

С. Поповић јасно разграничава децентрализацију од *деконцентрације* наводећи неколико критеријума помоћу којих је могуће разликовати ова два вида организације јавне управе:

„(1) Органи у систему децентрације су именовани из центра, док су децентрализовани органи једним делом или у целини бирани од локалног становништва. (2) Централни органи над органима система децентрације врше надзор над законитошћу и над целисходношћу управних и других аката; у односу на децентрализоване органе централни органи врше само надзор над законитошћу, а не и над целисходношћу њихових управних и других аката. (3) Изабрани органи у систему децентрације нису подвргнути хијерархијској власти централних органа. На пример, влада у Француској не може издавати наређења ни општинском савету, као самоуправном органу општине, ни председнику општине (градоначелнику) када врши послове из аутономног делокруга општине. Треба напоменути да председник општине врши и послове у пренесеном делокругу, због чега влада може председнику општине издавати наређења у односу на пренесене послове.“⁵¹

Поповић сматра да систем децентрације има одређене предности над децентрализацијом - пре свега, у сачуваном општем политичком јединству управе – путем министарских директива, тј. инструкција.

⁵⁰ В.: Е. Хејвуд, *Политика*, Београд, 2004, стр. 323. Намерно смо избегли навођење примера из непосредне југословенске, те српске прошлости како би избегли приговор научне необјективности.

⁵¹ С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, н. д., стр. 126.

Теоријско омеђење појма децентрализације Поповић завршава са разграничењем од деконцентрације, пропуштајући да појасни однос децентрализације са деволуцијом, регионализацијом, аутономијом и федерализацијом.

Поделом децентрализације на *нормативну, управну и судску* (она се ретко среће у домаћој правној литератури, а имплицира да јединице децентрализације могу имати и шира овлашћења) са једне стране и на *територијалну и нетериторијалну* децентрализацију (персоналну – поверавање посебној категорији лица и реалну – посебној категорији органа) са друге, Поповић је указао на значај других облика децентрализације осим територијалне. Као што смо видели овакву систематику облика децентрализације можемо наћи само још у делу Радомира Лукића. По правилу, наводи Поповић, децентрализација се односи на функцију управљања, али има случајева да се може вршити централизација других делатности као што су планирање, истраживање, развој, евиденција, статистика и унутрашња контрола, паралелно са децентрализацијом управљања.⁵²

Можемо да закључимо да је, дефинишући појам и карактеристике децентрализације, С. Поповић ослонац нашао првенствено у француској теорији управног права, а да је децентрализацију исправно препознао као процес у држави којим се смањује надлежност и обим послова централних органа.

Према **Еугену Пусићу**, угледном хрватском аутору из доба југословенске државе, пре свега из области науке о управљању, који је оставио снажан траг и на већину српских писаца из области управног права, децентрализација је „свако слабљење утјечаја одређеног центра некога организацијског састава на дијелове тога састава,⁵³ али и „пријенос послова на локалне органе, и то пријенос у којем одлучује увијек и у сваком случају централна државна власт“.⁵⁴

Никола Стјепановић говори о бирократском централизму, крутом централизму и деконцентрацији.⁵⁵

Момчило Димитријевић децентрализацију сагледава као „преношење послова са државних на друга, недржавна тела, самоуправне организације.“⁵⁶

⁵² С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, н. д., стр. 122.

⁵³ Е. Пусић, *Наука управы*, Загреб 2002, стр. 136.

⁵⁴ Е. Пусић, *Комуна и опћина*, Загреб 1981, стр. 31.

⁵⁵ Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 331.

⁵⁶ М. Димитријевић, *Развој организације државе и увод у право*, Подгорица 2006, стр. 106

Од савремених српских писаца, **Ратко Марковић**, под јаким утицајем француских аутора, децентрализацију дефинише као „преношење (delegation) одређених послова централне управне власти локалним органима које су грађани изабрали“. Дакле, према њему „битно обележје децентрализације је да се послови државне управе преносе на органе које су **непосредно изабрали грађани** (подвукао Д.В.), тј. локално становништво или локално представничко тело, а не на органе који су постављени од стране државе и тиме имају својство државних органа. (...) Непосредан избор органа од стране грађана којима се поверавају државни послови је пробни камен (pierre de touche) децентрализације“.⁵⁷

Утицај француске јуриспруденције у делу овог аутора је приметан када Марковић каже да је децентрализација подвргнута *начелу специјалности* (principe de spécialité), тј. да може обухватити само одређене послове из области државне управне власти и ништа преко ни изван тога, за разлику од државе која преко својих органа врши све државне власти. тј. има општу надлежност државне власти.⁵⁸ Међутим, садржина појма децентрализације се, под утицајем принципа супсидијарности значајно променила, тако да ово гледиште више није опште прихваћено. Управо супротно, под дејством принципа супсидијарности, сматра се да јединице децентрализације треба да обављају све оне послове који се најоптималније могу вршити на њиховом нивоу, али о томе нешто више када будемо образлагали тај принцип.

Такође, не можемо се сложити ни са гледиштем (такође заузетим под утицајем француске доктрине „tutele“) да „децентрализација не значи слободно и коначно вршење пренесених послова државне управе“.⁵⁹ Управо супротно, у суштини децентрализације је и коначност одлука њених органа, чија се законитост може оспоравати само судским путем.

И последње становиште овог аутора са којим се такође не можемо сложити јесте подела децентрализације на функционалну и територијалну, које он сматра ширима у односу на појам децентрализације у смислу преношења државних послова.

„Функционална децентрализација састоји у признавању одређеним јавним службама (делатностима од општег, од јавног значаја) о чијем функционисању

⁵⁷ **Р. Марковић**, *Уставно право и политичке институције* (тринаесто осавремењено издање), Београд, 2009, стр. 399-403.

⁵⁸ **Р. Марковић**, н. д., стр. 401.

⁵⁹ Исто.

брине држава, права на одређен степен независности, која обухвата учествовање у управљању и руковођењу. Територијална децентрализација састоји се у таквој независности којом располажу територијални колективитети, односно грађани који су у њима настањени, да у оквиру закона самостално собом управљају (самоодлучују) у сфери локалних послова. Ово је значење територијалне децентрализације у смислу локалне, територијалне самоуправе или народне самоуправе.⁶⁰

Од осталих наших савремених аутора **Зоран Томић**, поред тога што децентрализацију прихвата у њеном политичком значењу и у том смислу је излаже у свом уџбенику из управног права, под видљивим утицајем Еугена Пусића децентрализацију одређује и у њеном „неутралном“, техничком значењу.

„Супротан процес од централизације управе је њена децентрализација. У неутралном, техничком смислу, децентрализација управе се огледа у промени места (дислокацији) вршења појединих група управних послова. И то тако да се управно одлучивање одвија - мањим или већим делом измешта из државног средишта - на више нецентралних места у држави. Речју, код органа чија надлежност покрива само одговарајући ужи простор државне територије.“⁶¹

У територијално-политичком смислу, по Томићу, децентрализација управе има два основна облика „1) административну децентрализацију или деконцентрацију; 2) децентрализацију путем самоуправе или самоуправну децентрализацију, која се добрим делом изједначава са тзв. локалном самоуправом.“⁶²

Права, самоуправна децентрализација, коју он не изједначава са локалном самоуправом већ каже „приближно, локална самоуправа“, подразумева одређени ступањ самоуправности нецентралних органа (по правилу, демократски изабраних) у вршењу тачно одређених управних послова. Ти нецентрални органи припадају различитим колективитетима ван државне хијерархијске лествице и имају организациону самосталност према централним државним органима управе. Иако наводи да нецентрални органи по правилу морају бити демократски изабрани, Томић разликује три начина њиховог оснивања: територијални, функционални и персонални. Поделу на функционалну и територијалну децентрализацију Томић у потпуности прихвата у наредном издању свога уџбеника из 2009. године.⁶³

⁶⁰ **Р. Марковић**, н. д., стр. 402.

⁶¹ **З. Томић**, *Управно право – систем*, Београд 2002, стр. 204.

⁶² Исто.

⁶³ **З. Томић**, *Опште управно право*, Београд, 2009.

Са друге стране, приликом дефинисања децентрализације, **Стеван Лилић** у први план ставља множину правних субјеката која је последица процеса децентрализације:

„Са друге стране, децентрализација у организационом смислу значи управљање организацијом из више центара. Централизација подразумева систем у којем се одређеним организационим целинама и овлашћеним лицима препушта да релативно самостално извршавају одређени круг задатака и послова. У том смислу, децентрализација означава преношење овлашћења на ниже јединице које уживају одређени степен самосталности како у погледу избора када ће приступити извршењу неког посла, тако и у погледу начина на који ће се посао обавити.“⁶⁴

Милан Петровић једини од српских аутора децентрализацију смешта у шири контекст тенденције ка диференцијацији управних институција и организација. Децентрализацију дефинише као принцип, али и процес, супротан централизацији „који обухвата сва стремљења која иду ка томе да што је могуће више државних делатности обављају од центра одвојени, периферни државни органи или недржавне институције и организације, који су с надређеним им центром само лабаво повезани.“ Том приликом се надлежности децентрализованих органа увећавају, а центра смањују. Међутим, централизација и децентрализација подразумевају одређени **степен надређености и подређености** без којег не могу да постоје.

Основни, првобитни вид децентрализације по овом аутору је територијална децентрализација која се дели на просту (када су мањи делови потчињени само центру) и потенцирану (када су мањи делови потчињени и „већим деловима“). Од територијалне се разликује стварна децентрализација која на значају добија са развојем јавних служби.

Петровић потом опширно анализира питање разликовања децентрализације и деконцентрације у чијој се суштини налази један критеријум коме он придаје „одлучујући значај“.

„То је **персонална власт**, тачније **степен** те власти, коју централна управа има над нижим управама. Ако су руководиоци нижих управа **службеници** централе које она мање или више **самовољно** може да поставља и смењује, онда се може радити само о деконцентрацији. Ако централа такву дискрециону власт нема, посебно ако она припада члановима ниже управе, што ће рећи ако се ради о “самоуправи” (када је та управа образована по територијалном принципу) или о “самоуправљању” (када је дотична управа образована по реалном принципу),

⁶⁴ С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *Управно право*, Београд, 2004, стр. 51.

онда је, барем, положена основна претпоставка децентрализације, било територијалне, било “стварне”.⁶⁵

Овај свој став Петровић поткрепљује следећим цитатом **Бертелемија** (Berthélemy): „Дати префекту Марсеља ширу власт одлучивања, или пак увећати његова овлашћења, још увек не значи децентрализовати; истинска децентрализација би се састојала у томе, када би се учинило да Провансом управљају избраници Провансалаца.”⁶⁶

Из напред изнетог следи да Петровић као кључни критеријум за разликовање централизације од децентрализације у крајњем узима изборност органа јединица децентрализације односно њихов демократски избор од стране грађана настањених на њиховој територији.

Овај аутор опсежно анализира и питања разликовања децентрализације од аутономије, позитивних и негативних страна децентрализације, као и питања оптималне величине јединица децентрализације, али ћемо његовим ставовима поводом ових питања више пажње посветити приликом наших анализа исти тих питања.

Предраг Димитријевић такође истиче да децентрализација значи „преношење послова на локалне органа“, при чему о том преношењу (према „теоријама управне децентрализације“) одлучује „увек и у сваком случају централна власт”.⁶⁷ Са друге стране, „Локална самоуправа је манифестација тзв. самоуправне (праве) децентрализације. Она подразумева одређени степен „самоуправности“ нецентралних органа који обављају законом одређене управне послове.”⁶⁸ Овај аутор наглашава **значај фискалне децентрализације** за остваривање циљева „праве“ децентрализације. Предраг Димитријевић такође наглашава административни „призвук“ појма децентрализација, за разлику од појма „самоуправа“ који је више правно-политички. „Децентрализација значи да се изворно државни (углавном извршни и управни) послови законом преносе са државних на локалне органе. Међутим, самоуправа је

⁶⁵ **М. Петровић**, *Наука о управљању као претпоставка управне политике (Општи део)*, Ниш, 2006, стр. 202.

⁶⁶ **М. Петровић**, *Наука о управљању...*, стр. 203.

⁶⁷ **П. Димитријевић, Д. Вучетић**, *Систем локалне самоуправе (норма и процес)*, Ниш, 2011, стр. 44.

⁶⁸ **П. Димитријевић, Д. Вучетић**, н. д., стр. 45.

шири појам који изражава идеју да постоје изворно самостални локални послови који се могу допунити децентрализованим државним пословима.⁶⁹

Слично гледиште има и **Милан Влатковић** који констатује да је „децентрализација административно-управни, а локална самоуправа ... изразито политички појам, посебне садржине и карактеристика.“⁷⁰ А затим, наставља: „По нашем схватању, децентрализација, која се понекад као појава супротна централизацији сматра обликом испољавања локалне самоуправе, није исто што и локална самоуправа.“

Даље, Предраг Димитријевић, као и већина других аутора, појмовно одваја децентрализацију од свог антипода централизације, исправно наглашавајући разлику у месној надлежности централних и децентрализованих органа.

„Према традиционалном схватању, основ разграничења организационе и функционалне централизације од децентрализације државних органа представља тзв. **територијална локација**, (подвукао Д.В.) тј. место где се налази седиште и где се врше послови тих органа. Као последица тога, у организационом смислу разликују се централни органи, чија се надлежност протеже на целом подручју државне територије, од дислоцираних нецентралних (периферних, подручних) органа, чија се надлежност не протеже на целом подручју државе, већ само на једном, прецизно одређеном делу.“⁷¹

Овај аутор дужну пажњу посвећује одвајању децентрализације од деконцентрације, као једне врсте „ублажене централизације“. Он децентрализацију види као процес, наглашавајући потребу њеног *постепеног спровођења*, уз поштовање објективних и субјективних ограничења.

„Децентрализација тј. преношење послова са државе на локалну самоуправу, треба да буде максимално могућа и са објективног аспекта (историјске претпоставке, степен друштвено-економског развоја, политички односи, вишепартијски систем, развој демократских односа, итд.) и са субјективног аспекта (кадровска оспособљеност). То преношење послова са државе на локалну самоуправу треба да буде генерални стандард који је у духу Европске повеље о локалној самоуправи.“⁷²

⁶⁹ П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе...*, стр. 46.

⁷⁰ М. Влатковић, *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006*, Београд, 2006, стр. 45.

⁷¹ П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе ...*, стр. 47.

⁷² П. Димитријевић, Д. Вучетић, оп. цит, стр. 49.

Радивоје Маринковић сматра да децентрализација најчешће представља „преношење одређених извршних и управних функција из надлежности централних на локалне органе, обично административне, али и политичке (скупштина, веће).“⁷³

Разликовање између нецентралних и централизованих и нецентралних и децентрализованих органа, сведено у крајњој линији на разлику између деконцентрације и децентрализације, те поделу на управну и политичку децентрализацију, усвојено је у Правном лексикону,⁷⁴ односно Правној енциклопедији, коју је уредио Б. Благојевић,⁷⁵ а у оквиру одредница централизација и централизам, односно децентрализација и децентрализам.

1.2. Појам децентрализације у француској правној науци

Француску доктрину о појму децентрализације пре свега одликује снажан прагматизам. Идеје француских аутора директан су резултат посматрања еволуције политичких институција. Проучавање структуре институционалног оквира децентрализације и њене историје само је омогућило да се боље схвати концепт децентрализације. Порекло појма децентрализације у француској теорији права налази се и у проучавању односа између локалних и централних власти. Сагледавање структуре институционалног оквира и његове историје омогућава да се боље схвати концепт децентрализације.

Добар број француских аутора формално не дефинише појам децентрализације. Многи од њих врше анализу карактеристика процеса децентрализације или њених уставних „компоненти“ без улажења у поступак дефинисања.⁷⁶ А и постојеће дефиниције појма децентрализације су врло непрецизне.⁷⁷ Проучавање радова оних аутора који су дали дефиницију појма децентрализације врло брзо доводи до закључка да је појам децентрализације у француској правно-теоријској мисли врло нејасан, различит, у зависности од аутора, па чак и противречно дефинисан.

Орију (Наугиу) децентрализацију сагледава као *покрет „националног суверенитета“* који тежи да укључи становнике локалних заједница успостављањем

⁷³ **Р. Маринковић**, *Локална самоуправа*, Београд, 1998, стр. 510

⁷⁴ *Правни лексикон*, Београд, 1964, стр. 106-107, 132.

⁷⁵ *Правна енциклопедија*, Београд, 1985, стр. 174, 211-212.

⁷⁶ У ову групу аутора убрајају се Лобадер (Laubadère), Дебаш (Debbasch), Беноа (Benoit) и Бирдо (Burdeau). В.: **Р. Mahon**, *La décentralisation administrative*, Geneve, 1985, p. 49.

⁷⁷ Исто.

управних органа изабраних на изборима и „снабдених“ аутономијом (самосталношћу) под контролом централне владе.⁷⁸

За **Ведела** (Vedel) суштина децентрализације је у преношењу овлашћења за *доношење одлука* органима који нису пуки „агенти“ централних власти, који нису дужни да извршавају наређења, нити су формално део хијерархијске организације, а врло често су изабрани од стране грађана.⁷⁹

По **Валину** (Waline) децентрализација је одузимање овлашћења из руку централних власти и њихово преношење на независне органе, „месно“ надлежне за одређено подручје.⁸⁰

Но сви аутори (управно правне науке) се слажу да је децентрализација један *облик организације државе*, поред централизације, деконцентрације и федерализма.⁸¹

Пре једног века **Леон Диги** (Leon Diguît) је визионарски писао о једном врло значајном покрету „који је једна од карактеристика развоја јавног права, а то је децентралистички покрет“. Диги говори о следећим врстама децентрализације: 1) територијална; 2) имовинска; 3) стварање аутономних јавних служби; 4) концесије.⁸²

Француски аутори истичу три основне „последнице“ децентрализације: непостојање зависности од централне власти, недостатак хијерархијског надзора (тутеле) централних власти, разноврсност локалних правних ситуација.⁸³

Такође, добар број француских теоретичара (што су наши писци, као што смо видели, у великом мери преузели) разликује *територијалну децентрализацију* од *техничке, функционалне децентрализације* послова, али о томе нешто касније.

1.2.1. Прелоово одређење децентрализације

Марсел Прело (M. Prelot), пишући о обичној унитарној држави, разликује административну и политичку централизацију, која се симболички представља геометријским обликом пирамиде у којој наредбе и упутства долазе са врха (а чиновници их извршавају), док *ресурси путују у супротном смеру*.

⁷⁸ **M. Hauriou**, *Précis élémentaire de droit administratif*, (5e éd.), Paris, 1943., (према: **P. Mahon**, p. 50).

⁷⁹ **G. Vedel**, *Droit administratif*, 6e éd., Paris, 1976. p. 639. (према: **P. Mahon**, исто).

⁸⁰ **M. Waline**, *Droit administratif*, 7e éd., Paris, 1957., p. 430(према: **P. Mahon**, исто).

⁸¹ Радови свих француских аутора, при дефинисању децентрализације, крећу се у оквирима управне структуре државног апарата. В. више у: **S. Regourd**, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, 1982 p. 24.

⁸² **Л. Диги**, *Преображају јавног права*, Београд, 1997, стр. 50.

⁸³ **N. Dantonel-Cor**, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 2007, p. 14.

Централизација садржи *три битна елемента*: троструку концентрацију власти (са становишта јавне моћи, техничке оспособљености и умећа одлучивања и именована); хијерархијски организовану расподелу власти и извршних тела и поверавање овлашћења надређенима у односу на подређене.⁸⁴ Међутим, наглашава он, апсолутна централизација у чистом облику нигде не постоји – нема државе у којој би на локалном нивоу били само извршиоци наредби одозго – већ се централизација коригује деконцентрацијом и децентрализацијом.⁸⁵ Овај аутор аргументовано негира довођење у узрочно-последичну везу централизације са тоталитаризмом.⁸⁶ Он наводи да је држава друштво коме су потребни ред и властита судбина, те је због тога процес централизације инхерентан држави, јер склоност ка јединству постоји код сваког живог бића.⁸⁷

Инструменти централизације су координација, субординација и супституција, а „држава није утемељена на уговору него на централизацији“ – цитира он Оријуа.

Деконцентрација постоји када постоје централизовани службеници са сопственим овлашћењима - центар доноси део одлука, а службеници и локалне власти имају неке сопствене надлежности, иако су и даље хијерархијски подређени.⁸⁸

Разлика између деконцентрације и децентрализације огледа се у томе што код деконцентрације нема независне администрације – само се премешта центар моћи одлучивања како би се добило на ефикасности („исти чекић удара, само што је скраћен“), док код децентрализације постоји и независна управа.

Са друге стране, децентрализација се јавља када је централизација развијена. Наиме, даља централизација, којој систем и даље природно тежи, постаје превелики терет – доводи у опасност стабилност читавог система. Карактеристике децентрализоване државе су: мноштво органа одлучивања и посебних интересних центара, управа над тим органима од стране сопствених власти - независних (полузависних) и подређеност тих власти контроли.

Прело потом развија појам „*сложене унитарне државе*“ коју карактерише поодмакла децентрализација, што је по некима врло слично федерацији. Овакав угао

⁸⁴ М. Prélot, *Политичке институције (Опћа теорија политичких институција)*, Загреб, 2002, стр. 226.

⁸⁵ М. Prélot, *Политичке институције ...*, стр. 227.

⁸⁶ М. Prélot, *Политичке институције ...*, стр. 225.

⁸⁷ Исто.

⁸⁸ М. Prélot, *Политичке институције ...*, стр. 228.

гледања је, наводи Прело, Келзена навео да погрешно закључи да се децентрализована држава од федерације разликује само по степену, а не у суштини. Ипак суштинске разлике постоје, наводи Прело. Прво, у федерацији државе чланице имају целу државну структуру (владу, законодавство, судство). Друго, у децентрализованој (сложеној) унитарној држави власт децентрализованих јединица је ограничена на управне надлежности (нема владе), постоје ограничени самостални прописи (не изворне нормативне одлуке) и нема децентрализованог судства (већ само постоје само територијалне испоставе националних правосудних тела).⁸⁹

Блискост федерације и сложене унитарне државе огледа се у томе што у сложеној унитарној држави такође постоји мноштво институција-тела, које нису политички одвојене, већ зависе од центра и немају самосталног живота изван њега (аутор сложену унитарну државу на једном месту назива и разноврсна). Унитарни елемент овде остаје и даље најважнији, јер ниједна од децентрализованих институција не би могла живети сама по себи, него део свог постојања и опстанка црпи из централне институције.

Међутим, овакви системи имају *плуралистички карактер*, јер, поред елемената управног механизма који долазе из центра, постоје и друга средишта – јединице децентрализације (локалне или корпоративне заједнице) као институције секундарног карактера. Због тога је децентрализација режим ко-администрације у којем је због преплитања органа, ресурса и одговорности тешко разабрати главни административни лик.⁹⁰

Прело потом елаборира појам инкорпорисане уније наводећи пример Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске. Ради се о ситуацији у којој постоје разлике у законодавству на плану јединице децентрализације, али је законодавац централан. „Ту постоји плуралитет законодавстава без плуралитета законодавца“ – за разна подручја се доносе различити закони или се нека подручја изузимају од неких закона.⁹¹ Као екстремни облик децентрализације, који се правно не разликује од ње већ само у погледу одређене психолошке компоненте, Прело наводи *политички регионализам*. Регионализам постоји код доста широких територијалних целина и ослања се на природно, историјско, географско, економско или културно

⁸⁹ M. Prélot, *Политичке институције ...*, стр. 230-231.

⁹⁰ M. Prélot, *Политичке институције ...*, стр. 231.

⁹¹ M. Prélot, *Политичке институције ...*, 232.

јединство – што решавању управних проблема додаје психолошку, афективну компоненту. Међутим, децентрализација је чисто техника истиче Прело.⁹²

Гранична црта између сложене и диверзификоване унитарне државе на једној страни, и федералне државе на другој, прелази се када регионализам, који се у таквој ситуацији обележава као „политички“, регионалним органима призна законодавну власт. Дакле, кад регионалне власти добију законодавно овлашћење може се говорити о делимичној и непотпуној федерацији – политичком регионализму (који су, по њему, својствени системима Шпаније и Италије).⁹³

1.2.2. Разграничење децентрализације од појма јавне установе и критика децентрализације путем услуга (функционалне децентрализације) у француској теорији права

Тенденција диференцијације државних институција и организација средином 19. века доводи до нових облика организације управе. Власт је почела да поверава обављање одређених активности институцијама које су независне од државне управе. У почетку то је чињено у областима културе и социјалне заштите – давањем правног субјективитета таквим институцијама. Болнице, позоришта и музеји били су прве институције те врсте. Метод је касније проширен и у другим областима – рецимо на институције високог образовања.

Појам *јавна установа* (*établissement public*), релативно прецизиране правне садржине, појављује се по први пут 1856. године у пресуди Касационог суда Француске.⁹⁴ У класичном, конвенционалном смислу јавна установа је „правно лице јавног права, које делује у посебној области управне делатности и које је стављено под надзор јавности“.⁹⁵ Настанак јавних установа произлази из жеље власти да јавне службе издвоје из опште управе и повере их на управљање посебним агенцијама које уживају одређени степен аутономије, која наравно није апсолутна. Процес успостављања појма јавне установе показује карактеристике сличне онима код децентрализације: постојање и признавање посебног јавног интереса, персонализација

⁹² Исто.

⁹³ **M. Prélot**, *Политичке институције ...*, 233 и 254 и даље.

⁹⁴ **G. Vedel**, *Droit administratif*, бе éd., Paris, 1976, p. 730. (према: **P. Mahon**, *La Décentralisation Administrative, ...* p. 66).

⁹⁵ **J. Chevallier**, „La place de l'établissement public en droit administratif français“, in: *Publications de la Faculté de droit et d'économie d'Amiens*, 1972, III, p. 6 sq. (према: **P. Mahon**, *La Décentralisation Administrative, ...* p. 66).

(својство правног лица јавног права) и пренос власти. Зато традиционална доктрина није оклевала да разматра овај феномен као облик децентрализације, и обрнуто, да јединице децентрализације сврстава међу јавне установе. Оваква асимилација била је поприште жестоких контроверзи.

Основна карактеристика јавних усанова јесте да су то, као и јединице децентрализације, *правна лица јавног права*. Елемент јавног се огледа у оснивању ради обављања делатности од општег интереса. Као специјализована тела, јавне усанове су креиране ради обављања јавних служби. Дакле, имају посебну мисију. Међутим, за разлику од јединица децентрализације које имају опште овлашћење, општу власт, код јавних усанова *принцип специјализације* је правило. Овај принцип забрањује да јавне усанове обављају делатности које нису у вези са сврхом свог формирања.⁹⁶

Појам јавне усанове био је дуго кључни појам француског јавног права, „резидуална категорија“ која укључује сва лица осим „административно-територијалних“.⁹⁷ Данас је концепт јавне усанове пред „пуцањем“, „дезинтеграцијом“, „распадањем“.⁹⁸ Разлог за кризу је, према многим, недоследност законодавца који додељује исту квалификацију различитим врстама институција, које се често доста разликују једна од друге, како по правној природи, тако и по правном режиму. Године 1950, у детаље је анализиран овај феномен. Драго (Drago) наводи да је овај феномен хронична појава, и да у латентном виду постоји још од краја 19. века,⁹⁹ те да појам јавне усанове никада није био хомоген. Тако су настали појмови јавног предузећа, културне и научне усанове и територијалне јавне усанове (институције). Поред традиционалне јавне усанове, јавне службе, ту је и проблем професионалних удружења, која су по многим ауторима, упркос томе што врше нека јавна овлашћења, ипак и даље правна лица приватног права. Доктрина и судска пракса признају

⁹⁶ G. Vedel, *Droit administratif*, 6e éd., Paris, 1976, p. 638. (према: P. Mahon, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 68).

⁹⁷ M. Waline, *Droit administratif*, 7e éd., Paris, 1957, p. 594; J. Rivero, *Droit administratif*, 8e éd., Paris, 1977, p. 484 и други. (према: P. Mahon, *La Decentralisation Administrative*, ... p.72).

⁹⁸ A. De Laubadère, *Traité de droit administratif tome I*, 8e éd., Paris, 1980, p. 358; J. Rivero, *Droit administratif*, 8e éd., Paris, 1977, p. 485; G. Vedel, *Droit administratif*, 6e éd., Paris, 1976, p. 742. (према: P. Mahon, *La Decentralisation Administrative*, ... p.72).

⁹⁹ R. Drago, *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, 1950, p. 23 sq; (према: P. Mahon, *La Decentralisation Administrative*, ... p.73).

постојање категорије јавних институција под називом "територијалне јавне установе",¹⁰⁰ у које се убрајају локалне самоуправе,¹⁰¹ и региони.¹⁰² За многе, ова квалификација била је последњи, смртоносни, ударац концепту јавне установе, јер ове нове „институције“ немају готово ништа заједничко са класичним моделом.

Међутим, упркос разликама између јединица децентрализације и јавних установа (институција), неки аутори ипак налазе за оправдано да комбинују ове две „појаве“ у оквиру истог појма: децентрализације. У ту групу се, када је француска правна теорија у питању, убрајају **Лобадер** (Laubadère), **Дебаш** (Debbasch), **Шевалије** (Chevalier) и многи други.¹⁰³

Тако је, по **Лобадеру**, децентрализација услуга заправо пренос одређеног степена аутономије тачно одређеној јавној служби путем давања правног субјективитета.¹⁰⁴

Такав концепт оштро критикује низ аутора међу којима се посебно истичу **Беноа** (Benoit),¹⁰⁵ и **Драго** (Drago).¹⁰⁶ Ти аутори сматрају да је децентрализација облик територијалног развоја државе, који се одвија под „притиском становништва“, и у основи је политички феномен. Постојање јавних установа је више ствар организације управе, питање техничког карактера.

Ми ћемо се придружити гледишту које најпрецизније износи **Беноа** (Benoit), а заступају га и много други француски аутори, тврдећи да ***не постоји функционална децентрализација, већ да је једина права децентрализација заправо у бити територијална!*** „Децентрализација је начин територијалног развоја државе извршен под притиском народа: то је политички феномен“.

И ми смо мишљења да се Лобадерово становиште не може узети као тачно, јер елемент демократског избора мора постојати да би се могло говорити о децентрализацији, па према томе он мора бити укључен и приликом децентрализације

¹⁰⁰ **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 76, напомена 261.

¹⁰¹ Исто, напомена 262.

¹⁰² Исто, напомена 263.

¹⁰³ **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 85.

¹⁰⁴ Исто.

¹⁰⁵ **F.-P. Benoit**, *Le droit administratif français*, Paris, 1968, p. 346. (према: **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 86).

¹⁰⁶ **R. Drago**, *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, 1950, p. 252 sq. (према: **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 86).

услуга. Ако се такво схватање, на пример, узме као једини предуслов функционалне децентрализације, онда се ипак пре ради о деконцентрацији (са већим степеном независности) него о децентрализацији.

Крајем деветнаестог и почетком двадесетог века у литератури (Диги, Бирдо, Орију) се јавља и **концепт децентрализације путем услуга** (уз децентрализацију која се спроводи путем департамана и општина).¹⁰⁷ За означавање ове појаве још се користе и изрази „техничка децентрализација“ и „специјална децентрализација“.¹⁰⁸ „Рођена“ приликом разматрања питања територијалног устројства (поделе) државне територије, децентрализација се тако, као појам, проширила и на вршење јавних служби изузетих из, традиционално схваћеног, хијерархијског државног апарата, којом приликом долази до раздвајања децентрализације на територијалну и функционалну (децентрализацију путем служби, како је називају француски аутори). Попут територијалне децентрализације, децентрализација путем услуга захтева уз општи, и постојање тзв. **посебног јавног интереса**, који је посебним актом државе признат и који захтева постојање посебне правне личности јавног права, једне врсте јавне институције, наводи **Флогетис** (Flogaitis).¹⁰⁹ Темељи функционалне децентрализације се у одређеном степену разликују од основа територијалне децентрализације. Мотиви прве су пре свега техничко-административне природе, док код друге преовлађују политички разлози, сматрају **Бирдо** (Burdeau) и **Дебаш** (Debbasch).¹¹⁰

Бирдо (Burdeau) разликује **два облика децентрализације услуга**: децентрализација активности и децентрализација средстава.¹¹¹ Елемент **аутономије** код функционалне децентрализације се најчешће своди на правни субјективитет који се односи на њену структуру и функционисање. Међутим, као што је већ истакнуто,¹¹² стварна аутономија установе мери се методама регрутовања и именовања њених

¹⁰⁷ **L. Duguit**, *Traité de droit constitutionnel, vol. III, La théorie générale de l'Etat (suite et fin)*, 3e éd., Paris, 1928, p. 90 sqq.; **G. Burdeau**, *Traité de science politique, tome II, L'Etat*, 3e éd., Paris, 1980, p. 438 sq.; **M. Hauriou**, *Précis élémentaire de droit administratif*, 5e éd., Paris, 1943, p. 55 и др. (према: **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 65).

¹⁰⁸ **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 65.

¹⁰⁹ **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 70.

¹¹⁰ Исто.

¹¹¹ **G. Burdeau**, *Traité de science politique, tome II, L'Etat*, 3e éd., Paris, 1980, p. 440. (према: **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 71).

¹¹² Слично и у: **М. Петровић**, *Наука о управљању* ..., Ниш, 2006., стр. 202.

чланова (управљачког кадра).¹¹³ **Шевалије** (Chevallier), са чиме се ми потпуно слажемо, закључује да организација јавних установа, на начин какав постоји у позитивном праву, није компатибилна са појмом и концептом децентрализације, јер каснија имплицира постојање изборних тела.

1.3. Појам децентрализације у немачкој правној теорији – схватања Ханса Петерса

Уопште узев, немачка доктрина је у већој мери оријентисана ка теоретским питањима него што је то случај са француском.¹¹⁴ Међутим, за означавање феномена за који се у Француској користи појам децентрализација, немачки теоретичари првенствено користе термин самоуправа (Selbstverwaltung), који не мора нужно да има исту садржину као и децентрализација. Поред тог термина, немачки теоретичари се користе и терминима децентрализација (Dezentralisation), централизација (Zentralisation), индиректна државна управа (mittelbare Staatsverwaltung) итд., који наравно нису синоними, иако у њиховој конструкцији има извесних преклапања. Све противречности произлазе из основних поставки појма „самоуправе“. Ми ћемо наше истраживање ограничити само на оне теоретичаре који су експлицитно проучавали децентрализацију.

Покушавајући да редефинише појам самоуправе у оквиру демократске државе, **Ханс Петерс** га развија у оквиру општије **теорије централизације и децентрализације**.¹¹⁵ Прво поглавље књиге „Границе локалне самоуправе у Пруској“

¹¹³ **A. Homont**, *La déconcentration des services publics*, Bordeaux, 1950. (према: **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, ... p. 71).

¹¹⁴ В. нпр.: **L. Stein (von)**, *Die Verwaltungslehre, volume I, 3e éd.*, Stuttgart, 1869; **R. Gneist (von)**, *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Berlin, volume I: Geschichte und heutige Gestalt der Amter in England, 1857, volume II: Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung, 1860, volume III: Die Geschichte des Selfgovernment in England, 1863; R. Gneist (von)*, *Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, 3e éd.*, Berlin, 1871; **O. Mayer**, *Le droit administratif allemand, édition française par l'auteur, 4 volumes, volume IV: partie spéciale*, Paris, 1906; **O. Mayer**, *Deutsches Verwaltungsrecht, 3e éd., 2 volumes*, 1924.

¹¹⁵ Најважнији Петерсови радови из ове области су: *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin, 1926; *Zentralisation und Dezentralisation, Zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre*, Berlin, 1928; и „Öffentliche und staatliche Aufgaben“, у: *Festschrift für H. C. Nipperdey zum 70 Geburtstag*, volume II, Berlin/Munich, 1965.

Петерс посвећује разматрању појма самоуправе.¹¹⁶ У поједине аспекте његовог схватања самоуправе нећемо се упуштати, већ ћемо приказати његово схватање децентрализације.

Петерс је први немачки писац који је систематски приступио изучавању појма децентрализације, настављајући тако рад својих француских колега. У књизи „Централизација и децентрализација“ из 1928. године он истиче да су та два појма врло нејасно дефинисана и покушава да их разјасни.

За њега централизација и децентрализација су два основна принципа организовања људске заједнице. За разлику од централизације, децентрализација означава тенденцију која већину функција центра настоји да пренесе на друге „локације“, које су са центром у релативно лабавом односу.¹¹⁷ Оба ова принципа се могу применити подједнако добро у организовању приватних правних субјеката, истиче Петерс.¹¹⁸

У јавном праву ови принципи су првенствено оријентисани ка територијалним колективитетима, пре свега држави, с тим што се у уставном праву више пажње посвећује структури („Aufbau“), а у управном функцијама.¹¹⁹

Пишући о тенденцијама и карактеристикама централизације и децентрализације, Петерс наглашава њихову **динамичку страну**. Он у њима препознаје деловање центрипеталних, односно центрифугалних сила које су у стварности увек у стању еквилибријума, равнотеже између две идеалтипске крајности. Децентрализација подразумева постојање **односа субординације** („Ubereinanderordnung“), између центра и нецентралних органа. О њој (децентрализацији) не може бити речи у случају поделе власти између органа истог ранга – тада се ради о вертикалном повезивању („Vertikal Gliederung“).¹²⁰

¹¹⁶ В. више у: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative* ..., p. 98.

¹¹⁷ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation, zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre*, Berlin, 1928, p.4, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 100).

¹¹⁸ Исто.

¹¹⁹ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p.5, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 100).

¹²⁰ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p.7-8, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 101)

Принцип децентрализације може се односити на све три државне функције (законодавство, управу и судство), истиче Петерс, с тим што је децентрализација легислативе најмање својствена локалним самоуправама. У управним стварима степен децентрализације, њен интензитет, зависи од правне и организационе независности органа управе од центра.¹²¹ Слично француским ауторима који децентрализацију деле на територијалну и функционалну, Петерс врши поделу децентрализације на **просторну** („räumlich“) и **материјалну** („sachlich“). Прва постоји када јединице децентрализације имају територијално ограничен делокруг. Међутим, могуће је да обе врсте децентрализације коегзистирају у оквиру исте организације, истиче он.¹²²

Из угла позитивног права посматрано, најважнија је подела на **независну** („unabhängige Dezentralisation“) и **управну** децентрализацију („administrative Dezentralisation“).¹²³ Тачку разликовања између ових двеју врста Петерс налази у инструкцијама централних власти. У првом случају децентрализоване јединице су независни правни субјекти („eigene Rechtspersönlichkeit“) који самостално одговарају за своје акте.¹²⁴ На овом месту Петерс се враћа концепту самоуправе („Selbstverwaltung“) као типичном примеру независне децентрализације,¹²⁵ и истиче три основне карактеристике самоуправе које проистичу из концепта аутономије: правни субјективитет, сопствени послови и сопствена (самостална) одговорност – ова треће проистиче из својства правног лица (тј. правног субјективитета).

Потом, још увек у теоретском домену свога истраживања, Петерс анализира, у правној литератури контроверзан, **однос децентрализације и демократије**. По једнима ова два појма су у супротности, док по другима конвергирају. По Петерсу, проблем је смештен у оквиру одређивања појма демократије. Уколико се она (демократија) схвати у смислу народне суверености, као што је то био случај у Француској револуцији, онда су ова два појма у супротности. Уколико пак демократија

¹²¹ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p.12, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 101).

¹²² **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p. 14-15, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 101)

¹²³ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p. 17 sq, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 101).

¹²⁴ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p. 18, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 101).

¹²⁵ Исто. Петерс напомиње да се у том случају ради о правном концепту самоуправе, а да политички концепт нема никакве везе са децентрализацијом.

значи идентитет владара и потчињених, онда између ова два појма постоји конвергенција.¹²⁶

Теоретски део своје студије Петерс закључује анализом предности и мана ових двају организационих принципа (централизације и децентрализације),¹²⁷ да би потом прешао на примену своје теорије на позитивно право.¹²⁸

Петерсов рад представља значајан допринос правној теорији. Он је поставио све битније аспекте савремене догматске јуриспруденције у области децентрализације.

Са друге стране, Петерс је први аутор који је укључио појам самоуправе у, до тада искључиво француски, појам децентрализације. Однос ова два појма није једнозначан и дан данас изазива недоумице и тешкоће. Многе његове поставке су актуелне и данас.

Тако се наводи да је, „самоуправа манифестација и инструмент децентрализације“.¹²⁹ Своју тврдњу да децентрализација није идентична са самоуправом, те да представља инструмент за плурализацију доносилаца општих правних акта (одлука), аутори-уредници знаменитог „Приручника локалне науке и праксе“, **Томас Ман** (Thomas Mann) и **Гинтер Пүтнер** (Günter Püttner) поткрепљују ставовима бројних теоретичара јавног права у Немачкој.¹³⁰

¹²⁶ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p. 26, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 102)

¹²⁷ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p. 41, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 102).

¹²⁸ **H. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation* ..., p. 53, (према: **P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 102).

¹²⁹ **T. Mann**, **G. Püttner** (eds.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung)*, (3. ed.), Berlin, Heidelberg, 2007, p. 15.

¹³⁰ Исто.

2. ПОЈАМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ – ЕЛЕМЕНТИ И КАРАКТЕРИСТИКЕ

Централизација и децентрализација су појмови везани за организацију управе који означавају *стање* (као статична, квалитативна својства управног система) и, првенствено, *процес* у коме се супротстављају центрипеталне и центрифугалне тежње у систему управне организације. Мада се о децентрализацији и централизацији може говорити у оквиру сваке државне функције, ови термини су најчешће употребљавани у вези са организацијом пирамидално структурисане управне функције. Приликом одређивања ових појмова *доминантан је тзв. географски елемент*,¹³¹ јер се њима, формално, утврђују „локација“ обављања јавних послова, односно субјеката који их врше. Критеријум локације (односно месне надлежности) налази се у основи поделе на централне и нецентралне органе, односно на централне, регионалне и локалне органе.¹³²

Насупрот централизацији, децентрализација подразумева **увећање надлежности** нижих, периферних територијалних колективитета, при чему они остају, у извесној мери, подређени вишим управним инстанцама. Дакле и централизацији и децентрализацији су иманентни односи и стања надређености и подређености, јер само оно што је устројено као (не)хијерархијски уређен поредак може бити одрживо. „Подела послова између хијерархијски једнаких органа или институција, рецимо министарстава сложене државе и државе у њеном саставу или између двеју општина, нема везе с децентрализацијом“.¹³³ Дакле, осим у смислу локализације надлежности, ови појмови се употребљавају и за одређивање односа између централних и нецентралних органа, најчешће за означавање одређених тенденција. Уколико утицај централних органа према подручним јача онда се говори о централизацији и обрнуто, уколико тај утицај слаби а јача положај нецентралних органа онда се говори о децентрализацији.

¹³¹ Који код одређених облика тзв. функционалне децентрализације, односно децентрализације услуга не постоји, али о томе нешто касније.

¹³² **Н. Peters**, *Zentralisation und Dezentralisation, zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre*, Berlin, 1928, p.4, (према: **Р. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 100).

¹³³ **М. Петровић**, *Наука о управљању као претпоставка управне политике* (Општи део), Ниш, 2006, стр. 200.

Апсолутно децентрализована држава, у којој се сви државни послови обављају на нивоу самоуправних ћелија, неостварив је идеал. Зато се, приликом анализе државног уређења, никада не може поставити питање да ли нека држава јесте или није децентрализована, већ само у којој мери она то јесте, односно није. Дакле, за почетак, поделу на централизоване и децентрализоване државе морамо учинити с обзиром на то који субјекти обављају највећи део управних послова.

Према **Келзену**¹³⁴ централизација и децентрализација су основни облици државног уређења и „сви проблеми централизације и децентрализације ... у ствари су проблеми који се тичу подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују“, а о једном правном поретку и једној држави може се говорити све док постоји бар једна основна (централна) норма која важи за целу државну територију. Према истом аутору, децентрализовани правни поредак постоји као систем норми које имају различита територијална подручја важења, при чему је правни поредак који важи једино за делимичну заједницу створен од органа изабраних само од чланова те делимичне заједнице.

Према нашем мишљењу,¹³⁵ децентрализацију (према лат. de и centrum – од центра) треба схватити као *уставни или законски пренос управне власти и јавних послова од интереса за уже територијалне колективитете са, пре свега, државе на друга, несuverена правна лица јавног права са демократски изабраним органима, која ће их обављати независно, самостално и одговорно, а чије остваривање остаје под преносиочевим нехијерархијским надзором.*¹³⁶ Другачије речено, децентрализација је метод *вертикалне* поделе власти у *унитарној*¹³⁷ држави.¹³⁸

¹³⁴ В.: **Х. Келзен**, *Опита теорија права и државе*. Београд, 1951, стр. 295.

¹³⁵ Еволуцију нашег схватања децентрализације могуће је пратити кроз следеће радове: **Д. Вучетић**, „Рedefинисање процеса децентрализације“, *Правни живот (том 2, бр. 10)*, Београд, 2007, стр. 905-914; **Д. Вучетић** „Нови елементи у територијалној децентрализацији“, *Правни живот (том 2, бр. 10)*, Београд, 2008, стр. 909-918; **Д. Вучетић**, „Појам и карактеристике децентрализације“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу Бр. 54 (2009)*, Ниш, 2009, стр. 157-180.

¹³⁶ В. слично схватање у: **М. Петровић**, „The Essence of Regions – with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland“, *Facta Universitatis Series: Law and Politics* (Vol. 1, No 7) 2003, p. 747.

„Француска теорија супротставља и језично та два квалитетно различита права надзора као *contrôle hiérarchique* (надзор вишег над нижим органом државне управе) од *contrôle tutelle* (надзор органа државне управе над самоуправним тијелом).“ (**И. Крбек**, *Право јавне управе ФНРЈ (Књ. 1)*, Загреб, 1960, стр. 66.)

Уколико се власт одлучивања (влада) преноси на државне органе и организације (без својства правног лица јавног права, а под хијерархијским надзором) онда је у питању деконцентрација – *неправа*, односно управна децентрализација. *Права* децентрализација, са друге стране, јесте пренос власти владе на недржавне субјекте јавног права (територијалне колективитете са својством правног лица јавног права), који су под нехијерархијским надзором више управе, и који су непосредно изабрани од стране грађана.¹³⁹ Децентрализоване јединице, међутим, карактерише посебан правни субјективитет – својство „правног лица јавног права“, „сопствени правни живот“, поседовање имовине (некретнина, обвезница и дугова), буџет који су изгласали слободно изабрани представници, као и одговорност (осим у домену пренетих послова).¹⁴⁰

Када су врсте децентрализације у питању, најисправнија је њена подела на *просту* и *потенцирану*. Проста децентрализација је онај вид децентрализације где су ужи територијални колективитети потчињени само највишој целини – државном врху, а у потенцираном облику децентрализације они су потчињени и хијерархијски вишим територијалним деловима државе (на пример регионима). Први облик територијалне организације државне власти назива се још и локална самоуправа, а други политичко-територијална аутономија (региони).

Локална самоуправа је данас најраспрострањенији облик „демократске политичке децентрализације“. „Под тим изразом обухвата се самоуправа у територијалним локалним заједницама (ужим територијалним јединицама). Таква самоуправа подразумева, с једне стране, да локалне органе власти у локалној заједници бира локално становништво, а с друге, да локални органи имају слободу (самосталност, независност) у оквиру делокруга одређеног законом суверене државе.“¹⁴¹ Управљање локалним пословима врши се од стране локалних органа власти – изабраних од стране локалног становништва. Општи правни акти представничких тела локалних јединица имају карактер подзаконских аката јер су слабије правне снаге од закона. „Њима се

Л. Костић сматра да је држава децентрализована када уместо јединства у држави постоји „плуралитет законодавства“. Л. Костић, (н. д., стр. 105) чиме изједначава децентрализацију и деволуцију.

¹³⁷ У ову категорију спадају и савезне (федералне) државе у оквиру федерације.

¹³⁸ **N. Dantonel-Cor**, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 2007, p. 13.

¹³⁹ **З. Томић**, *Управно право – систем (4 издање)*. Београд, 2002, стр. 205.

¹⁴⁰ **D. Turpin**, *Droit de la Decentralization. Principes, Institutions, Compétences*, Paris, 1998, p. 15.

¹⁴¹ **Р. Марковић**, „Теоријскоправни и уставно правни модел аутономије“, стр. 339.

питања из локалног делокруга не уређују иницијално, него у оквиру или ради извршења старијих прописа, пре свега закона државе.“¹⁴² Локалне самоуправе, по правилу, нису представљене у законодавном, извршном, управном и судском апарату државе. Над законитошћу аката локалних јединица централни органи могу вршити надзор, који у извесним ситуацијама (које се тичу пренетих послова) може бити проширен и на контролу целисходности.

Даље, поједини аутори децентрализацију разврставају на **нормативну, управну и судску**,¹⁴³ с обзиром на то која је врста власти предмет преношења на децентрализоване целине. Ова подела има више теоретски значај, с обзиром на то да централна држава судску власт углавном задржава за себе.

Данас постоје аутори (**Рондинели**) који разликују четири основна вида децентрализације: административну децентрализацију (или деконцентрацију), функционалну децентрализацију (или делегацију), политичку децентрализацију (деволуцију) и структурну децентрализацију (приватизацију).¹⁴⁴

Келзен разликује следеће основне врсте и истовремено их градира сходно степену децентрализације на: административну децентрализацију, децентрализацију путем локалне аутономије, децентрализацију у виду аутономних покрајина и савезну државу, као највиши степен децентрализације у унутрашњем праву.¹⁴⁵ Међутим, оваква подела је из више разлога неприхватљива, те је наводимо само илустрације ради.

Проучимо сада детаљније принципе од којих је сачињена наша дефиниција појма децентрализације.

2.1. Принцип мултифункционалности

Јединице децентрализације врше, или се старају о извршењу, великог броја јавних послова од интереса за становништво које живи на њиховом подручју. Јавни послови су они послови који се обављају у јавном интересу, а утврђују их

¹⁴² Исто.

¹⁴³ В.: С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, н. д., стр. 124.

¹⁴⁴ **D. A. Rondinelli**, *Development administration and U.S. foreign aid policy*, Boulder/London, 1987, стр. 103.

¹⁴⁵ По овом аутору постоји и децентрализација међународног права. **Х. Келзен**, н. д, стр. 298-301. Критику децентрализације међународног права дао је **М. Петровић** у раду: „Југословенска ратна збивања и проблем односа међународнога и „унутрашњега“ права“. *Југословенска криза: поуке за међународно право*. Ниш, 2000, стр. 11-35.

представнички органи неке државе.¹⁴⁶ Са аспекта јавних послова **Бертелеми** (Berthélémy) разликује послове од општег, регионалног и локалног интереса.¹⁴⁷ Према **Веделу** (Vedel) први услов децентрализације јесте да преносилац призна самосталну егзистенцију одређених интереса различитих од општег интереса, ужег од оног од кога за чије је остваривање одговорна држава.¹⁴⁸ Тачка разликовања, по **Риверу** (Rivero) је у томе да ли се интереси тичу целог становништва (на територији целе државе), као што је то случај са, рецимо, одбраном, или се пак ради о интересима група становништва које настањује ужу територију (снабдевање села водом сигурно није посао од општег интереса).¹⁴⁹

Поред сопствених послова, јединице децентрализације обављају и послове од националног интереса и то чине у име државе, што њихову правну природу чини двојак, јер су истовремено и органи државне управе. Према **Бирдоу** (Burdeau) врло је тешко одредити шта је од локалног а шта од националног интереса.¹⁵⁰ **Оксити** (Auxetier) додаје да ништа није локално по себи, и да је појам изворних послова субјективан и идеолошки, јер је проистекао је из школе природног права и због тога је неодредив.¹⁵¹

Демократски изабрана и политички одговорна локална самоуправа је пример вршења децентрализованих јавних задатака на територијално дефинисаној и **мултифункционалној** основи (**принцип генералне клаузуле**).¹⁵²

Суштину (као и садржину) овог принципа најбоље ћемо илустровати следећим цитатом:

„Практично, ови послови су наведени у закону, то јест било у општим законима о општинама, департаманима и регионима или у посебним законима: међутим, ове **енумерације нису ограниченог карактера** (подвукао Д.В.). Оног тренутка када неко питање постане од локалног интереса његово решење, осим у случају различитог законског решења, улази у њихову надлежност, под контролом суда који може одлучити да ли је реч о питању од локалног или националног интереса.

¹⁴⁶ О диференцијацији јавних интереса види више у: **П. Димитријевић, Д. Вучетић**, н.д., стр. 63-68.

¹⁴⁷ В. више: **Р. Mahon**, н. д., стр. 55.

¹⁴⁸ Исто.

¹⁴⁹ Исто.

¹⁵⁰ **G. Burdeau**, *Traité de science politique, tome II, L'Etat, 3e éd.*, Paris, 1980, p. 424, (према **Р. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, p. 54, напомена 57)

¹⁵¹ **C. Auxetier**, “L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République”, *RDJ 1981*, p. 581 sq. (исто).

¹⁵² Још једна карактеристика која не иде у прилог тзв. функционалне децентрализације.

Поље деловања територијалних колективитета је веома широко и разноврсно. Оно подразумева економски домен: путеве, индустријске зоне, заједнички саобраћај, планификацију; социјални домен: смештај, становање под умереним станаринама, социјалну помоћ, јаслице, старачке домове, болнице; домен културе: домове културе, музеје, библиотеке, позоришта; спорт, разоноду, стадионе, спортска удружења. Најзад, оно подразумева и административни и политички домен, а нарочито у одређеној мери полицију на нивоу општине или департамана.¹⁵³

Дакле, надлежности јединица децентрализације се по правилу одређују применом принципа генералне клаузуле, што је последица примене принципа супсидијарности. Као што се из наведеног цитата види, област деловања јединица децентрализације је заиста широка, и њиховој анализи у континенталним правним системима смо посветили четврти део дисертације.

2.2. Принцип изборности органа

Уколико локалне органе именује централна власт, написао је 1891. године „најзнаменитији представник 'струје' која интегрише деветнаестовековни либерализам, демократију и политичке слободе“, **М. Орију**, без обзира на степен аутономије у вршењу послова, ипак се у таквом случају ради о деконцентрацији, а не и о децентрализацији.¹⁵⁴ Он наглашава чињеницу да децентрализација подразумева примену принципа избора и већања, односно управљања јединицом децентрализације од стране њених становника, па чак и учешће представника јединице децентрализације у централној власти. Избори су основа, одлучујући елемент сваке децентрализације!¹⁵⁵ Може се рећи да је њихово постојање основ још једне поделе, на још два типа децентрализације: **демократску** и **ауторитарну**.¹⁵⁶ Изборни принцип је и данас важан елемент децентрализације. Овај елемент се често налази у новијој правној књижевности, а појављује се као комплемент који гарантује постојање додатних критеријума независности јединица децентрализације. **Ведел**, на пример, каже „Избор је крајња техника која обезбеђује независност органа одговорних за управљање

¹⁵³ **Г. Бребан**, *Административно право Француске*, Београд/Подгорица, 2002, стр. 69.

¹⁵⁴ **D. Turpin**, *Droit de la Decentralization ...*, p. 15.

¹⁵⁵ **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, p. 53.

¹⁵⁶ **R. Bonnard**, *Précis de droit administratif, 4e éd.*, Paris, 1943, p. 316 sq, (према **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, p. 54, напомена 76).

интересима у питању“.¹⁵⁷ Слично његовом схватању, **Бирдо** (Burdeau), сматра да су избори једини метод који обезбеђује de jure и de facto независност локалних власти.¹⁵⁸

Међутим, не треба сметнути с ума да, без обзира на непосредан избор органа од стране грађана, јединице децентрализације не учествују у суверенитету.¹⁵⁹

2.3. Принцип јавно-правног субјективитета

Својство **правног лица јавног права (јавне личности)** још један је од суштинских елемената децентрализације.¹⁶⁰ У позним годинама деветнаестог века, са превазилажењем револуционарног стања, са смиривањем страсти, постало је могуће децентрализацију посматрати на један више правнички, а мање политички начин. Теорија тада као предуслов децентрализације претпоставља постојање мноштва (плуралитета) правних лица јавног права (јавних тела), различитих од државе, као основног лица јавног права, која би обезбеђивала вршење јавних служби својом управном делатношћу и актима. Дакле, јединице децентрализације су правна лица јавног права, уз државу и јавне установе. За разлику од јединица децентрализације као правних лица јавног права, тзв. „спољне државне службе“ не поседују својство правног лица јер припадају ширем правном лицу – држави.¹⁶¹ Дакле, јединице децентрализације имају више права и обавеза. Међутим, могу да делују само у циљу остварења општег добра.¹⁶² Основни елементи који их одређују су: име, територија и становници. Ови елементи идентитета се могу мењати по поступцима различитим од државе до државе.

Свако правно лице формира **органа** који су задужени за управљање и представљање правног лица споља. Управни кадар чине физичка лица која изражавају вољу правног лица и сnose одговорност. Правно лице поседује **средства**; најчешће има сопствену имовину, различиту од имовине њених чланова. Правно лице, у свом деловању, може стицати права или обавезе, и та права и обавезе су или законом

¹⁵⁷ **G. Vedel**, *Droit administratif, 6e éd.*, Paris, 1976, p. 641. (према **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, p. 54).

¹⁵⁸ **G. Burdeau**, *Traité de science politique, tome II, L'Etat, 3e éd.*, Paris, 1980, p. 418. (према **P. Mahon**, *исто*).

¹⁵⁹ **Е. Хејвуд**, н. д., стр. 319.

¹⁶⁰ Једно од најбољих дела у овој области је: **L. Michoud**, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français (Volume I, 2)*, 3 ed., Paris, 1932.

¹⁶¹ **Г. Бребан**, *Административно право Француске*, Београд/Подгорица, 2002, стр. 68.

¹⁶² **N. Dantonel-Cor**, *Droit des collectivités territoriales*, p. 8.

предвиђени, или су проистекли из понашања самог правног лица. Значи правно лице је субјект права, који је њиме признат и заштићен.

„Правно лице има, у области јавног права, и велики практични значај, а често се то не зна.

На пример, свако поменуто правно лице има своје кадрове. Држава има запослене који су државни функционери, а општине и департмани своје. Није исто бити службеник државе и службеник општине: положај није исти; између осталог, службеник општине нпр. Марсеја је у служби искључиво града Марсеја, док службеник државе ради на целокупној њеној територији.

Са становишта добара, државна имовина се не меша са имовином осталих правних лица јавног права. Власничким променама преноси се добро из једне имовине у другу; сваки колективитет је власник своје имовине, тако да уколико неко друго правно лице јавног права жели да је користи, оно мора за то дати накнаду.

Исто је и у области уговора и одговорности; важно је одредити које је правно лице закључило уговор или изазвало штету.“¹⁶³

Признање посебних интереса мора бити регулисано законом и онда ће резултирати децентрализацијом. Последица „солидарности“ је признавање статуса правног лица јединици децентрализације како би могла да се стара о обављању локалних послова. Статус правног лица још један је вид заштите правних интереса јединица децентрализације – јер помаже њиховом одвајању од државе, омогућава им да обављају сопствене послове у сопствено име, користећи у ту сврху своје органе и своју имовину. Наравно признавање самосталног правног субјективитета и изворних послова не значи постојање изворне „суверене“ власти. Због тога је и „списак“ изворних послова утврђен законом. Према **Лобадеру** (Laubadère) овај принцип се примењује на сва правна лица (изузев државе) и он их спречава да обављају послове који нису у вези са њиховим интересима.¹⁶⁴ Међутим, позитивно право се, у последње време, све више опредељује за принцип генералне клаузуле приликом одређивања послова – што треба имати у виду. Па основ „лимитираности“ ових институција остаје просторни, а не материјални елемент.

¹⁶³ Г. Бребан, *Административно право Француске*, ..., стр. 40.

¹⁶⁴ А. Laubadère, *Traité de droit administratif tome I, 8e éd.*, Paris, 1980, (према Р. Mahon, *La Decentralisation Administrative*, p. 56).

2.4. Принцип самосталности (аутономности)

Принцип аутономије, или самосталности, такође се убраја у суштинске карактеристике децентрализације. Међутим, иако се ради о битном принципу, његова садржина није до краја правно утврђена. Понекад се самосталност исцрпљује у атрибутима правног лица јавног права, а некад се пак комбинује са принципом изборности, финансијске аутономије итд. Овај принцип је најтешње повезан са принципом изборности. Своје корене он има у средњовековној Енглеској и Немачкој, потом се развија у Француској, у време борби за општинске повластице и стварање слободних градова. Међутим, данас је реч о *ограниченој, надгледаној слободи* коју прати принцип контроле. Ограничења се тичу како надлежности тако и средстава.¹⁶⁵

„Територијални колективитети немају оно што поједини аутори називају и „надлежност над сопственом надлежношћу“, што значи да они не могу сами одређивати своја овлашћења. То чини виша власт, државна власт, или тачније неколико власти, с једне стране, законодавац и Влада путем норми које прописују, са друге стране, судија и, најзад, Државни савет својим пресудама.“¹⁶⁶

У односима са државним органима јединице децентрализације имају одређени степен самосталности који варира у времену (у истој држави се разликује у зависности од раздобља) и простору (није исти у различитим управним системима). Та самосталност може бити организационе, функционалне, финансијске, персоналне и др. природе, али се као најзначајније често истичу прва и друга.

Јединице децентрализације обављају послове из сопственог делокруга самостално у оквиру устава и закона, и при том нису везане за инструкције и упутства централних органа, чија су надзорна овлашћења ограничена на питања законитости (не и целисходности) вршења поверених послова. Једна ствар је сигурна: аутономија или независност јединица децентрализације не може бити апсолутна, иначе прелази у федерализам и противречи принципу државног јединства, што може довести до анархије.

Принцип самосталности јединица децентрализације, тј. њихове аутономије, је помало застарео. По **Влашоу** (Vlachos), ово су биле поставке класичне теорије децентрализације, рођене у 19. веку и прожете либералном идеологијом. Данас су

¹⁶⁵ Г. Бребан, н.д., стр. 71.

¹⁶⁶ Исто.

основни елементи ове теорије – „локални послови“ и „аутономија“, подређени принципима **економског развоја** и **необходним планирањем**, и све се више иде ка већој сарадњи локалних и централних нивоа власти, са доминантно уговорним (не више нехијерархијским) уређивањем међусобних односа.¹⁶⁷

Принцип аутономије мора бити уравнотежен са другим принципима који се односе на унитаран карактер државе - њену недељивост, једнакост, и остваривање грађанских права и слобода. Јединице децентрализације не могу имати самостална изворна законодавна овлашћења, јер унитаран карактер државе захтева јединство нормативних овлашћења. Принцип недељивости државе, допушта децентрализацију, али искључује било који облик федерализма,¹⁶⁸ тј. државне фрагментације у смислу у којем је дефинише М. Петровић.

2.5. Принцип нехијерархијске контроле

Већина аутора се слаже да је контрола **необходан** елемент децентрализације. Овим њеним сегментом нарочито се бавила француска доктрина. Јединице деконцентрације су субјекти нехијерархијског надзора, који подразумева контролу законитости и целисходности аката и радњи јединица децентрализације. Контрола може бити **априори**, иако је најчешће **апостериори** и не укључује дужност давања инструкција, упутстава или пак измену аката јединица децентрализације.¹⁶⁹

Принципи самосталности и нехијерархијског надзора су **нераздвојни** пар. Надзор не може бити „**претпостављен**“ – може се вршити само у ситуацијама и у мери у којој је то јасно одређено законом.¹⁷⁰

Као крајње мере надзора наводе се **поништење одређених одлука од стране контролне власти и супституција**,¹⁷¹ која је и најрадикалнија мера, јер значи могућност да контролна власт замени јединицу децентрализације у извршењу неке радње или службе коју ова не врши, а коју је морала извршити.

¹⁶⁷ **G. Vlachos**, „Les mutations structurelles et fonctionnelles de la décentralisation territoriale en droit public français“, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge 31*, 1982, p. 75 sq. (према **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, p. 57)

¹⁶⁸ **D. Turpin**, *Droit de la Decentralization...*, p. 28.

¹⁶⁹ **G. Vedel**, *Droit administratif, 6e éd.*, Paris, 1976, p. 642 и **A. Laubadère De**, *Traité de droit administratif tome I, 8e éd.*, Paris, 1980., p. 139, (према **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, p. 59).

¹⁷⁰ **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, p. 59.

¹⁷¹ **М. Илић**, *Административно право и други радови*, Београд, 1998, стр. 38.

Принцип контроле мора бити резултат комплексне равнотеже између две тенденције – ка децентрализацији (диференцијацији), већем учешћу грађана у управљању и већој слободи са једне стране, и тенденције ка већој контроли и централизацији са друге. Међутим, често постоји одређена контрадикција између принципа слободе, на којем се декларативно инсистира, и практичне реалности, која је много мање сјајна, јер су, због политичких, финансијских и техничких разлога, локалне слободе често значајно ограничене.

Основна начела контроле над јединицама децентрализације су: начело **законитости**; начело **пропорционалности** (између контролне интервенције и важности интереса које треба штитити) и начело **заштите изворних самоуправних права** (судским путем и посредством других органа, нпр. омбудсмана, у случају незаконитих амбиција надзорних тела).

Надзор централних државних органа над јединицама децентрализације може се поделити на надзор у самоуправном делокругу (надзор уставности и законитости) и надзор у пренесеном делокругу (надзор законитости и целисходности). Надзор се може односити на опште и појединачне акте - општи акти су подложни мериторној оцени уставног суда, док се појединачни акти надзиру кроз систем редовних и ванредних правних лекова у управном поступку са сврхом заштите права грађана и других правних лица од незаконитих аката јединица децентрализације. Постоје и надзор од стране извршне власти, судова и других органа (нпр. омбудсмана), као и надзор у финансијским питањима (интерна контрола, надзор који врши министарство финансија, ревизија, итд.).

Такође, контрола може бити и посредна, финансијска. Она се врши приликом додељивања субвенција, када држава може спречити јединице децентрализације да предузму неку операцију не дајући им средства која су неопходни за финансирање одређеног пројекта. Субвенције су такође средство за подстицање и усмеравање. Политика финансијског подстицања састоји се у нуђењу субвенција јединицама децентрализације уколико оне прихвате одређени пројекат или политичко решење.¹⁷²

С друге стране, контрола може имати и технички карактер - јединицама децентрализације које желе да реализују одређене пројекте, на пример изградњу базена, може се наложити да поштују техничке норме које прописује држава.

¹⁷² Видети више у: **П. Димитријевић, Д. Вучетић**, *Систем локалне самоуправе*, Београд, 2011, стр. 86-92.

2.6. Принцип територијалног простирања

Јединице децентрализације, као колективитети, имају надлежност и функционишу само на једном делу територије, који може бити различит према својим димензијама, броју становника или економском и политичком значају. Оне могу бити мале општине од 1000 становника које се полако гасе, или, насупрот њима, метрополе са више милиона становника и статусом престонице. Међутим, увек постоји територијална граница вршења послова унутар територије државе, за разлику од саме државе која своје функције врши на целокупној националној територији.¹⁷³

Дакле, да још једном поновимо, приликом одређивања појма децентрализације *доминантан је тзв. географски елемент*,¹⁷⁴ јер се њима, формално, утврђују „локација“ обављања јавних послова, односно субјеката који их на том подручју врше. Критеријум локације (односно месне надлежности) налази се у основи поделе на централне и нецентралне органе, односно на централне, регионалне и локалне органе.¹⁷⁵

3. ПОЈМОВНА РАЗГРАНИЧЕЊА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

3.1. Разграничење од сопствене супротности – централизације

Децентрализација је антипод **централизацији** – другој крајности у организовању рада државних органа и организација.

Идеал централизоване, унитаристички уређене државе подразумева да се сви јавни послови врше из једног центра, чиме се обезбеђује јединство у управљању, и најчешће је симболички представљен у облику пирамиде, на чијем су врху концентрисане законодавна, извршна и судска власт.

Ова конструкција има само теоријски значај, јер је практично неостварљива и нигде не постоји у апсолутном облику.¹⁷⁶ То потврђује и чувена изрека Наполеона III,

¹⁷³ Г. Бребан, н.д., стр. 68.

¹⁷⁴ Који код тзв. функционалне децентрализације, односно децентрализације услуга не постоји, али о томе нешто касније.

¹⁷⁵ Н. Peters, *Zentralisation und Dezentralisation, zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre*, Berlin, 1928, p.4, (према: P. Mahon, *La décentralisation administrative*, ... p. 100).

¹⁷⁶ P. Mahon, *La décentralisation administrative*, ..., p. 50.

који каже „да се са даљине може владати, али да се само изблиза може добро управљати“.¹⁷⁷

Поједини аутори проучавању децентрализације приступају из угла централизације. Тако **Орију** разликује политичку и административну централизацију.¹⁷⁸ Прва се односи на јединство у управи и законодавству, друга на јединствено управљање (јединство управе).¹⁷⁹ По **Оријуу**, централизовано управљање уједињује државну управу, гарантујући њено јединство својом хијерархијом. Управна централизација постоји када све јавне послове врши државни апарат.

Као **предности** централизације приликом доношења одлука наводе се: 1. јасно и тачно сагледавање целине – циљева, задатака и интереса целе државе, односно организације којом се управља; 2. изводљивост дугорочног планирања (одвојеност од тренутних потреба јединица у саставу); 3. уједињење партикуларних интереса и њихова интеграција у јединствену целину; 4. јединственост процедура на целој државној територији и 5. убрзавање поступка доношења одлука, односно лакша и примеренија употреба информационо-комуникационих технологија.

„Систем је централизације прост; није скуп; значи јаку, усредсређену, управну власт; има неоспорну надмоћност над системом децентрализације у свима пословима у којима треба имати много плана и методе; уопште, по том се систему послови воде са ширим погледима и јачим осећањем великих државних интереса, јер се воде с висине и из далека“.¹⁸⁰

Карл Фридрих у прилог напред изнетим аргументима наводи:

„Заиста изгледа да ефикасност и планирање захтијевају прије концентрацију него поделу власти. Линија аргументације која иде уназад преко Маркса и Бентама до Хобса, чини да практичари концентрисане власти и њихови теоретски апологети презиру сваку подјелу власти. Типичан је поглед Бентама и његових пријатеља: 'Ако је власт употребљена за добро зашто је дијелити; ако је употребљена за зло зашто је имати?'“¹⁸¹

¹⁷⁷ В.: **Р. Марковић**, „Теоријскоправни и уставно правни модел аутономије“, у: *Федерација и Федерализам*, Ниш, 1987, стр. 337.

¹⁷⁸ **Р. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ..., p. 50.

¹⁷⁹ **М. Nauriou**, *Précis élémentaire de droit administratif*, 5e éd., Paris, 1943, p. 43, (према: **Р. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ... p. 50).

¹⁸⁰ **С. Јовановић**, *О Држави – Основи једне правне теорије (Сабрана дела, Књ. 8)*. Београд, 1990, стр. 403.

¹⁸¹ **К. Фридрих**, *Конституционална демократија*, Подгорица, 2005, стр. 156.

Ендру Хејвуд такође указује на једну очигледно позитивну страну централизације: „Кад централна власт не би постојала, држава једноставно не би могла да буде актер на међународној, односно светској сцени.“¹⁸² Из тог разлога, централна власт је увек одговорна за спољне односе државе, путем дипломатије и одбране. Као аргументе у корист централизације овај аутор наводи још и национално јединство, усаглашеност, једнакост, благостање. **Национално јединство** јача јер једино централна власт изражава интересе нације као целине, а не посебних њених делова, без обзира да ли су у питању интереси етничких група или регионалних група. „Јак центар обезбеђује да се влада бави заједничким интересима читаве заједнице, слаб центар доводи до сукоба и нејединства“.¹⁸³ Једино централна власт доноси **усаглашене прописе** (или би бар требало да буде тако), и установљава јавне службе на нивоу државе. Јединственост служби омогућава лакши промет људи и роба и вршење услуга на државном нивоу, што је обично ограничено у оним државама у којима постоје различити порески, образовни и системи социјалне заштите на регионалном нивоу. Једино је централна држава у стању да трансферима исправи неједнакости које потичу из чињенице да су области са највећим друштвеним потребама увек оне са најмањом могућношћу за остварење прихода. Потпуна децентрализација приморава јединице децентрализације да се вишеструко ослоне на обично недовољне ресурсе својих подручја.

Недостаци централизације су: 1. угроженост бирократизацијом и одвајање одлучујућег органа са врха хијерархијске лествице од подручних јединица које су у непосредном контакту са грађанима; 2. смањена ефикасност одлучивања – врх државне организације постаје „уско грло“ у одлучивању; 3. спор, незаинтересован, крут и шаблонизован приступ спровођењу одлука од стране нижих организационих јединица (због непознавања разлога и мотива за доношење одлуке) – услед чега ниже јединице стално траже додатна упутства и директиве одозго и 4. замирање иницијативе нижих јединица.

Као предности децентрализације, а недостатке централизације, Хејвуд истиче: партиципацију, отвореност, легитимност и слободу.¹⁸⁴

¹⁸² **Е. Хејвуд**, *Политика ...*, стр. 304.

¹⁸³ **Е. Хејвуд**, н.д., стр. 305.

¹⁸⁴ Хејвуд децентрализацију дефинише као „ширење локалне аутономије преношењем овлашћења и одговорности са националних тела“: „Локална или регионална власт су свакако делотворније од централне у пружању шансе грађанима да учествују у политичком животу своје заједнице.“ Повољан

3.2. Разликовање децентрализације и деконцентрације

Близу појмовима централизације и децентрализације је и појам деконцентрације, који се у смислу принципа рада неке организације почео употребљавати средином 19. века, тачније 1865, у Француској. Творцем појма деконцентрације сматра се **Л. Укок** (L. Aucoc).¹⁸⁵ И децентрализација и деконцентрација представљају два вида „децентрирања“ власти.¹⁸⁶ О садржини института деконцентрације **Л. Костић** пише следеће:

„Једну ублажену форму централизације представља т. зв. систем деконцентрације. У систему деконцентрације преноси се изванредан круг послова на коначно решавање нижим државним органима, ближим народу. И ако то остају државни органи, именовани а не изабрани, јерархиски и дисциплински потчињени а не просто под контролом виших органа, акта која они доносе не могу бити преиначена од виших органа, нити пак ови могу себи авоцирати надлежности њихова доношења. Предмет решен у њиховом акту сматра се као коначно решен; против њега нема места административном рекурсу.“¹⁸⁷

Под деконцентрацијом се уобичајено подразумевало „додељивање извесне самосталности нижим, обично месним представницима централне власти“. Поједини аутори, пре свега немачки, овај процес означавају и као „управну“ односно „зависну“ децентрализацију, док је права децентрализација по њима „независна“. У случају деконцентрације веза између централних и деконцентрисаних органа је пуно садржајнија и чвршћа. Деконцентрисани орган је, организационо посматрано, део централног органа и хијерархијски му је подређен. То значи да је **персонално, финансијски** и **радно** потпуно везан за централни орган; централни орган одлучује о селекцији и промоцији особља у деконцентрисаном органу, утврђује и додељује плате, награде и казне, издаје му обавезна упутства и инструкције у току рада, решава у инстанцијском поступку о његовим актима, врши надзор који обухвата и питање законитости и питање сврсисходности аката деконцентрисаног органа итд. Француска правна теорија за овај тип односа користи израз „controle hierarhicque“.

ефекат повећане партиципације огледа се још и у образованијим и обавештенијим грађанима. Такође, институције париферије су обично „ближе“ људима и осетљивије на њихове потребе, чиме се обезбеђује да влада посвети пажњу посебним интересима државних делова, а не само општем интересу. В.: **Е. Хејвуд**, *Политика*.... стр. 306.

¹⁸⁵ **Д. Турпин**, *Droit de la Decentralization*...., р. 29.

¹⁸⁶ **Г. Бребан**, *Административно право Француске*, ... стр. 63.

¹⁸⁷ **Л. Костић**, *Административно право* ..., стр. 107-108.

Покушајмо сада да утврдимо, где су разлике између ове две појаве – деконцентрације и праве децентрализације. Да ли можда разлику треба тражити у томе што се децентрализација огледа у оснивању правних лица јавног права за обављање децентрализованих послова, док деконцентрисана надлештва немају правни субјективитет и налазе се у саставу државе као правног лица јавног права *sui generis*? Да ли је линија разграничења постојање, односно непостојање права на давање обавезних инструкција виших (централних) нижим (подручним) органима? Да кључна разлика не лежи у већој финансијској самосталности јединица децентрализације?

Иако је свако од ових питања значајно, одлучујући критеријум за разликовање децентрализације и деконцентрације треба тражити у **степену персоналне власти централне над нижим управама**. Уколико су функционери нижих управних јединица у служби централне управе, која има право самостално да их поставља и смењује, тада се може говорити само о деконцентрацији. Уколико, пак, ово право припада грађанима ниже јединице, онда се ради о децентрализацији (или самоуправи).¹⁸⁸

Из напред изнетог следи да као кључни критеријум за разликовање централизације од децентрализације у крајњем треба узети принцип изборности органа јединица децентрализације од стране грађана настањених на њиховој територији.

М. Орију, такође наглашава чињеницу да децентрализација подразумева примену принципа избора и већања, односно управљања јединицом децентрализације од стране њених становника, па чак и учешће представника јединице децентрализације у централној власти. Избори су основа, одлучујући елемент сваке децентрализације.¹⁸⁹

Дакле, деконцентрација је, без обзира што може бити користан комплемент децентрализацији, у принципу вид технократског управљања централизацијом. Захтевом да органе јединица децентрализације не именује централна власт, те да они нису део хијерархијске пирамиде њених органа, децентрализација се диференцира као битно другачији „феномен“.

У контексту деконцентрације треба тумачити и појмове департаментализма, те географске децентрализације или делокализације.

Департаментализам је појам који служи за означавање центрифугалних сила у бирократској структури државног апарата које јачају „идентитет“ појединачних

¹⁸⁸ **М. Петровић**, *Наука о управљању...*, стр. 202.

¹⁸⁹ **D. Turpin**, *Droit de la Decentralization ...*, p. 15; **P. Mahon**, *La Decentralisation Administrative*, p. 53.

министарстава или агенција. Ови органи државне управе тиме стичу већу самосталност, и мањи степен политичке контроле.¹⁹⁰

3.3. Разликовање децентрализације и деволуције, аутономије и дереликције

Уколико се уз власт владе недржавним субјектима преноси и законодавна власт, онда тај вид децентрализације носи назив **деволуција**.¹⁹¹ „Деволуција, у унитарном систему власти, макар у законодавном облику, успоставља највећи могући степен децентрализације, који не доводи до његовог претварања у федерални систем.“¹⁹² Шпанија у том смислу представља најтипичнијег представника деволуцијом устројеног државног уређења.¹⁹³

Постоје мишљења да деволуција постоји само ако су субјекти процеса преношења власти региони, као међуниво који посредује између централне и локалних власти.¹⁹⁴ Хејвуд истиче да, иако њихова територијална јурисдикција може да буде слична овлашћењима федералних установа, деволуција се од федерализације разликује по томе што **децентрализоване јединице** не учествују у суверенитету; њихове одговорности и моћи изведене су из центра, оне су им дате (пренете) (нису изворне). Овај аутор даље разликује административну и законодавну деволуцију, као **врсте деволуције**.¹⁹⁵

На основу чињенице да је у надлежност јединица децентрализације пренето и вршење законодавне власти, теорија права разликује управну од законодавне, или,

¹⁹⁰ Е. Хејвуд, н. д. 672. Исти аутор даље наводи: „На стварање посебне културе владине агенције утичу чиниоци као што су њена политичка одговорност, колективни интереси групе службеника који је чине, као и интереси група клијената којима служе. Покушаји супротстављања департаментализму, пребацивањем службеника из агенције у агенцију, или увођењем строже контроле, могу да доведу до слабљења стручности и специјализације. Овакви покушаји могу бити онемогућени и због склоности министара и највиших службеника да се "прилагоде", односно да прихвате културу својих министарстава.“

¹⁹¹ Постоје и схватања по којима је једино деволуција права децентрализација.

¹⁹² Е. Хејвуд, н. д., стр. 322. Исти аутор наставља даље: „Скупштине настале деволуцијом обично су створене као одговор на повећане центрифугалне напетости у држави, и посебно као покушај да се удовољи појачаним регионалним и понекада националистичким захтевима.“

¹⁹³ В.: Д. Вучетић, Д. Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије ...*, стр. 96 и даље.

¹⁹⁴ В.: Е. Хејвуд, н. д. стр. 323.

¹⁹⁵ Исто.

исправније, **политичке децентрализације**. „Данас се не децентрализује на територијалној основи само вршење управне функције државне власти, што је уобичајено значење појма децентрализације у француској теорији јавног права, него и других функција државне власти, пре свега законодавне“, наводи **Р. Марковић**.¹⁹⁶

Уколико пренета законодавна власт, пак, укључује још и доношење закона у материјалном смислу, као општих правних аката који изворно/иницијално уређују правне ситуације (односе) становника одређеног дела државног подручја, онда се ради о **аутономији** (грчка реч чији је изворни смисао „самозаконодавство“). Ови закони се од закона централног законодавног тела разликују по томе што имају ужи територијални домашај, и за разлику од државе, аутономне јединице немају суверену власт принуђивања на својој територији. Аутономија се још дефинише и као легитимна способност управљања самим собом у оним стварима које чине основу заједнице.¹⁹⁷ Аутономија, такође, има своје **подврсте**. Прва је тзв. друштвено-политичка аутономија која постоји када аутономне управе врше скоро све државне послове. О „културној“ аутономији се говори када се самостално уређују послови у области школства, просвете итд. Трећа врста тзв. економска аутономија постоји када је реч о независном управљању економским пословима и јавним добрима аутономног подручја.

Поставља се питање како разликовати јединице децентрализације у унитарној држави од федералних јединица, држава чланица федералне јединице, јер веома висок ступањ аутономије прелази већ у низак ступањ суверености, како је писао **Радомир Лукић**.¹⁹⁸

Овим питањем се бавио велики број аутора, са мање или више продубљеним приступом, као питањем односа децентрализације и федерализма.¹⁹⁹ Тим поводом **Валин** примећује да је питање односа (веза, сличности и разлика) федерализма као „супер-децентрализације“ и децентрализације **материја уставног права**.²⁰⁰ Зато ћемо на овом месту приказати основе оних схватања која најјасније приказују суштину овог односа, без улажења у финесе овог уставноправног питања. Но пре тога се морамо

¹⁹⁶ **Р. Марковић**, „Теоријскоправни и уставноправни модел аутономије“ ..., стр. 337.

¹⁹⁷ **К. Фридрих**, *Конституционална демократија* ..., стр. 172.

¹⁹⁸ **Р.Д. Лукић**, *Теорија државе и права. 1. Теорија државе (Сабрана дела др Радомира Д. Лукића, други том)*, Београд, 1995, стр. 356.

¹⁹⁹ Видети **Р. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ..., p. 52.

²⁰⁰ **М. Waline**, *Précis de droit administratif*, Paris, 1969. p. 409, (**Р. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ..., p. 52).

сложити са **М. Оријуом** када каже да су децентрализација и федерализам две фундаментално различите ствари јер федерализам доводи до „слома“ законодавног јединства, да свака територијална јединица тиме постаје држава „секундарног карактера“, „државни фрагмент“ (у смислу у коме је дефинише М. Петровић), са сопственом законодавном влашћу. Законодавно јединство власти се правом децентрализацијом не доводи у питање, наводи он. За **Оријуа** (Hauriou), децентрализација и федерализам су две фундаментално различите ствари, а децентрализација не сме утицати на јединство законодавне власти.²⁰¹ Овакво гледање на децентрализацију (које се још назива и административна децентрализација) касније је стекло још присталица и постало доминантно тумачење децентрализације у француској правног доктрини.

Проблем аутономије јединица децентрализације у доброј мери је забрињавао француске ауторе који су непрекидно покушавали да га помире са принципом јединства Републике, који је садржан у сваком француском уставу. Поставља се питање у чему је разлика између децентрализоване унитарне државе и савезне државе. Где је граница између децентрализације и федерализације? Тако, **Лобадер** (Laubadère) тврди да је децентрализација облик аутономије, који није независан, јер децентрализована власт подлеже контроли.²⁰² **Бирдо** (Burdeau) пак сматра да је употреба термина аутономија у контексту децентрализације претерана јер јединице децентрализације не уживају преимућства независности које са собом носи поседовање чисте власти.²⁰³ У ствари, већина аутора говори о аутономији или независности, или користи друге изразе, али признаје релативну природу ових појмова. Сви се међутим слажу око тога да у сваком случају децентрализације мора постојати неки облик нехијерархијске контроле, која је истовремено и почетак и крај децентрализације.²⁰⁴

²⁰¹ **M. Hauriou**, *Précis élémentaire de droit administratif*, 5e éd., Paris, 1943. (**P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ..., p. 52).

²⁰² **A. De Laubadère**, *Traité de droit administratif tome I*, 8e éd., Paris, 1980, p. 132, (**P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ..., p. 52).

²⁰³ **G. Burdeau**, *Traité de science politique, tome II, L'Etat*, 3e éd., Paris, 1980, p. 426. (**P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ..., p. 52).

²⁰⁴ **R. Maspétiol, P. Laroque**, *La tutelle administrative. Le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics*, Paris, 1930, p. 9. (**P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ..., p. 52).

Ми смо са друге стране мишљења да ту треба правити разлику, јер постоје ситуације када се јединицама децентрализације преноси право регулације, нормирања, и то је добро збор растерећења централног парламента, који због убрзања свакодневног живота не може благовремено да реагује и регулише све нове ситуације (нити старе ситуације у промењеним околностима), којом приликом мора постојати неки вид контроле, нека врста одобравања таквих закона од стране централног државног тела. На овом становишту стоји **Дабен** (Dabin), белгијски аутор, који је у својим радовима анализирао француску теорију.²⁰⁵

Политичко-територијална аутономија (региони), као потенцирани степен „политичкотериторијалне“ децентрализације државне власти, њена потенцирана варијанта, издваја се у посебан појмовни облик. Мотив његовог конституисања лежи у особеностима одређених подручја у оквиру унитарне државе које су такве да захтевају већи степен њихове самосталности од локалне самоуправе, али не и толики да доведу до квалитативне промене државног уређења, преображајем државе из унитарне у федералну. Међутим, мотиви за њихово формирање могу имати и другачије извориште, које у свом делу наводи Е. Пусић:

„Напротив, техничка ефикасност сложених служби тражи често велике локалне јединице како би се на широј територијално-економској подлози могла осигурати довољна средства за њихово финансирање. Као рјешење предлаже се ступњевање локалних јединица – нижи ступањ одржава политичке контакте са становништвом, виши финансира скупе службе – или повезивање локалних управних система, гдје се скупљи потхвати финансирају заједнички.“²⁰⁶

Општенормативни акти таквих јединица децентрализације имају законску снагу, а њихово доношење јесте најважнији међу пословима њиховог делокруга. По тој карактеристици ове јединице потенциране децентрализације ближе су федералним него локалним јединицама. Ово право на самозаконодавство – самосталност у доношењу закона – изведено је из суверене власти централне државе. Простор њиховог важења је ужи па су самим тим и слабије правне снаге од закона државе. Међутим,

„Због јединственог правног система државе, закони аутономних јединица морају, као и закони федералних јединица у федерацији, бити у сагласности са

²⁰⁵ **J. Dabin**, *Doctrine générale de l'Etat, Eléments de philosophie politique*, Bruxelles/Paris, 1939, 316, 320 sq. (**P. Mahon**, *La décentralisation administrative*, ..., p. 53).

²⁰⁶ **Е. Пусић**, *Управни системи 1*, Загреб, 1985, стр. 312.

законима државе. У случају несагласности примењују се закони државе, док ће закон аутономне јединице надлежни државни орган поништити или укинути, одн. ускратити му примену. Дакле, држава располаже правом надзора над уставношћу и законитошћу закона које доносе аутономне јединице.²⁰⁷

Такође, „у федерацији је истинско и јасно разграничење надлежности, а у аутономији додељивање надлежности. Ако један државни закон одузме извесну конкретну надлежност аутономним областима, ако регулише питања из њиховог неспорног делокруга и тиме искључи њихово нормирање, ове неће бити у стању да се заштите од тог прекорачења власти.“ – исправно примећује **Л. Костић**.²⁰⁸ Виши степен самосталности огледа се и у самосталном извршавању сопствених закона, сматра овај аутор, и нешто мањој самосталности у извршавању државних закона. Са друге стране аутономије „су заштићене од захвата управне власти“ која „не може да им наређује ништа мимо закона, не може никакве њихове одлуке да ништи, не може да их спречава у вршењу својих задатака“.²⁰⁹ У делокруг послова потенцираних јединица децентрализације не улазе послови судске власти – они су придржани централној држави. Образлагањем ставова познатог француског аутора Р. Марковић објашњава садржину овог појма.

„За Бирдоа појам политичкотериторијалне аутономије своди се на следеће: један територијални колективитет, уместо да се подведе под правна правила која доноси орган који непосредно не произлази из њега, добија право да их сам доноси, под резервом да се креће у оквирима надлежности која му је додељена и да норме које доноси не противрече нормама државе које важе на целој државној територији. За овог аутора аутономија се пре свега састоји у иницијалној и неусловљеној законодавној власти коју ужива територијални колективитет. Та власт није концесија нити делегација државе, она се врши на оригиналан начин и у томе је сва идеја аутономног права. Постојање једне посебне, у пуном смислу речи, локалне власти је оно што таквој децентрализацији даје политички карактер.“²¹⁰

Међутим, тврдња да јединице потенциране децентрализације нису уставна категорија, вештачки је покушај њиховог одвајања од федералних јединица по што више критеријума.²¹¹ Нехијерархијски надзор централних власти, поред контроле

²⁰⁷ **Р. Марковић**, „Теоријскоправни и уставно правни модел аутономије“ ..., стр. 341.

²⁰⁸ **Л. Костић**, *Уставно право (Сабрана дела, први том)*..., стр. 263.

²⁰⁹ Исто.

²¹⁰ Исто.

²¹¹ Исто.

законитости (изузетно и целисходности) аката органа јединица потенциране децентрализације, укључује (као крајњу меру) и **распуштање** тих органа. С обзиром да немају суверенитет, јединице потенциране децентрализације не могу имати симболе државности, попут химне и других државних амблема, нити могу имати своје држављанство.

„У неким аутономијама постоји посебан орган централне државе, који оличава њену сувереност, са знатним надзорним овлашћењима према аутономним органима (гувернер па Аландским острвима у Финској и у Северној Ирској у Уједињеној Краљевини, Министар Републике на Азорским острвима и Мадери у Португалији, владин комесар у Италији, владин делегат у Шпанији).“²¹²

„Уставе“ потенцираних јединица децентрализације, којима се одређује организација њихове власти, представљају закони државе. Детаљну организацију и функционисање органа јединице потенциране децентрализације самостално утврђују статутима, које, на њихов предлог, у форми обичног или уставног закона, доносе централна представничка тела државе.

„Посебно обележје јединица политичко-територијалне аутономије је постојање прецизних, најчешће законом предвиђених **гарантија** (подвукао Д.В.) њиховог аутономног статуса. Гарант њихове аутономије најчешће је или законодавно тело државе (некада и његов посебан орган) или посебан уколико већ постоји, уставни суд.“²¹³ Такође, врло је битно истаћи да јединице политичко-територијалне аутономије по правилу „нису као такве представљене у централним државним органима који врше најважније државне функције – уставотворну, законодавну, извршну“.²¹⁴ Ова црта, заједничка са јединицама локалне самоуправе, јасно их одваја од федералних јединица у федерацији.

Према томе, јединице потенциране децентрализације (политичко-територијална аутономија) разликују се од локалне самоуправе, као облика просте политичко-територијалне децентрализације, по томе што имају сопствену законодавну власт (не, рецимо, делегирану од изворног носиоца те власти), што немају уставотворну власт

²¹² **Р. Марковић**, „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“, *Анали Правног Факултета*, 5-6/1985, стр. 646.

²¹³ **Р. Марковић**, „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“..., стр. 647.

²¹⁴ Исто. Изузетак је била аутономија у СССР, СФРЈ, а постоји, у сасвим симболичним размерама, у Данској, Финској и Шпанији.

нити право самоорганизовања, што подлежу надзорној власти државе, и што нису (као такве) представљене у централним државним органима, носиоцима најважнијих државних функција.

„Из реченог произлази да би политичко-територијална аутономија у систему територијалне децентрализације државе имала следеће место: то је облик политичко-територијалне децентрализације који има већи степен самосталности у односу на централну државну власт од локалне самоуправе, а мањи од федералне јединице у федералној држави.“²¹⁵

На крају, напоменимо да се политичкотериторијална аутономија разликује од персоналне, културне, институционе и регионалне економске аутономије, које не представљају облике потенциране децентрализације. Персонална аутономија је аутономија не територијално него персонално конституисаних заједница, коју имају одређене националне, верске, професионалне, сталешке и др. социјалне групе (независно од државне територије на којој су настањене). Ова аутономија састоји се у самосталности персоналне заједнице у управљању својим пословима. Под културном аутономијом подразумева се право нација или етничких група као таквих, независно од територије на којој су настањени, на развијање своје културе преко самостално образованих културних институција и слободу употребе свог језика. Културна аутономија само је облик духовне аутономије. Институционална аутономија подразумева право појединих институција (школа, универзитета, болница, привредних и пословних организација и сл.) да уживају самосталност у оснивању, раду, управљању и финансирању. Регионална економска аутономија је, у ствари, облик територијалне аутономије, али у области привреде. Овакав облик аутономије уживају у оквиру политичко-територијалне целине (државе) уже територијалне јединице – региони – који по својим привредно-географским карактеристикама представљају компактне привредне целине. Међутим, политичко-територијална аутономија, врло често апсорбује у себи језичку и културну аутономију.²¹⁶

Р. Марковић методом генерализације конструише и **уставноправни модел политичко-територијалне аутономије**, апстрахујући генералне карактеристике из

²¹⁵ Р. Марковић, „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“..., стр.648.

²¹⁶ Р. Марковић, „Теоријскоправни и уставно правни модел аутономије“..., стр. 344.

конкретних одлика уставних уређења проучаваног круга земаља.²¹⁷ „Наиме, из низа конкретних уставних уређења с политичко-територијалном аутономијом издвајају се само заједничка обележја овог државног облика, а апстрахују се (елиминишу) моменти који их разликују, да би се потом на основу тако добијених заједничких обележја сложио уставноправни модел политичко-територијалне аутономије.“ Он свој модел гради „углавном на примеру уставних уређења европских земаља које имају територијалну аутономију“,²¹⁸ али, при његовом конструисању, углавном остаје на линији и карактеристикама које је издвојио приликом одређивања теоријскоправног модела. Из тако конципиране анализе произашао је закључак да је „у теоријском смислу политичкотериторијална аутономија најчистије постављена у Италији, у облику области с обичним положајем (a statuto ordinario).“²¹⁹

Разлоге „институционисања“ јединица потенциране децентрализације **Марковић** сабира у четири основна: „1) етничкојезички; 2) географскотериторијални; 3) друштвеноекономски; 4) културноисторијски“. Систем власти у аутономним јединицама по правилу је „пресликана“ варијанта централнодржавног система. По правилу то је парламентаризам, али мало измештен у правцу скупштинског система, у којем носилац нормативне власти (представничко тело) бира, по правилу из својих редова, органе извршне власти. Ова „органска аутономност“ *по правилу не обухвата судске органе* (изузев у Северној Ирској, аутономним заједницама у Шпанији и Сицилији до 1970). Марковић исправно уочава несклад у децентрализационој пракси који не одговара њеној природи, када каже: „нема политичкотериторијалне аутономије без реалне материјалне основе, која се састоји од финансијске аутономије аутономних јединица, а која је у већини земаља ограничена.“²²⁰

Још једна јако битна одлика политичко-територијалне аутономије јесте да она по правилу доводи до *асиметричности* у државном уређењу:

„Само је у Италији и Шпанији цела државна територија прекривена мрежом аутономних јединица, па су то у правом смислу »државе аутономије«, док је у осталим европским земљама само део државне територије, одн. становништва те територије, обухваћен политичкотериторијалном аутономијом. Како то

²¹⁷ Проучавајући организацију власти оних земаља код којих је овај облик државног уређења предвиђен уставом. В.: **Р. Марковић**, „Теоријскоправни и уставно правни модел аутономије“..., стр. 343.

²¹⁸ Исто.

²¹⁹ Исто.

²²⁰ В.: **Р. Марковић**, „Теоријскоправни и уставно правни модел аутономије“..., стр. 344.

становништво већ учествује у раду централних државних органа, то је оно поновним учешћем у раду својих аутономних органа добило више политичких права у односу на становништво које живи на територији која није конституисана као аутономна јединица.²²¹

На крају, он закључује да је политичкотериторијална аутономија,

„у суштини компромисан облик државног уређења. Аутономија је уведена у државама у којима, с једне стране, посебни територијални колективитети нису били толико јаки да извојују статус федералне јединице, али су били довољно јаки да се изборе за политичкотериторијалну аутономију и у којима је, с друге стране, централна државна власт, у интересу очувања свог јединства и јединства државног подручја била присиљена да једном свом делу »подари« законодавну аутономију, а да њено вршење подведе под свој надзор. Територијална аутономија је за своје субјекте, аутономне јединице, субјективно, у клици федерација, предфедерално државно уређење. За централну државу, пак, она је средство очувања и »спасавања« унитарног државног уређења, недељивости и јединства унитарне државе. У државама с таквим обликом државног уређења ни један од његова два субјекта није задовољан оним колико је добио, одн. због оног чега се лишио: аутономне јединице сматрају да нису добиле довољно аутономије, док централна држава сматра да се лишила знатних овлашћења... Али, тиме се не може порећи једна истина — да је територијална аутономија у језичкоетничким, културним, економским, историјским и сл. плуралистичким и хетерогеним државама значајан »вентил сигурности«, кроз који се стишавају напетости и сукоби, које за собом повлаче њихово мање или веће игнорисање у унитарној држави.“²²²

Уставноправна **дереликција** (потпуно препуштање државне власти) је појам који је у студији „Југословенска криза – поуке за међународно право“ употребио **М. Петровић**. Он користи тај термин приликом анализе организације државног уређења за означавање преображаја унитарне у савезну државу.²²³ У свом раду Петровић развија читав концептуални апарат и класификацију облика државне организације и државних фрагмената, полазећи од одговарајућих Јелинекових појмова и класификација.²²⁴ Он истиче да децентрализовану унитарну државу (која у свом

²²¹ Исто.

²²² **Р. Марковић**, „Теоријскоправни и уставно правни модел аутономије“..., стр., стр. 346.

²²³ **М. Петровић**, „Југословенска ратна збивања и проблем односа међународнога и „унутрашњег“ права у: *Југословенска криза: поуке за међународно право*, Ниш, 2001., стр. 23.

²²⁴ Подржаве су по степену независности (поседују уставотворну власт) изнад државних фрагмената тако да их ми нећемо посебно проучавати овом приликом. Релација иде отприлике овако: надржава – подржава (са међународно правног аспекта), савезна држава – саставна држава (федерација), држава – државни фрагмент (унитарна држава). Овде ћемо само навести једно схватање које због свог значаја не

саставу има тзв. „државне фрагменте“, тј. облике територијалне аутономије) карактерише „дуализам правних поредака“.²²⁵ Државни фрагменти или покрајине стварају право које коегзистира са правним поретком државе у чијем се саставу налазе. У том случају постоји **дуализам тзв. унутрашњег права**, који је заснован на подређености правног поретка подржаве правном поретку надржаве, једна врста субординисаности.²²⁶ Међутим, „Најтачније мерило разликовања државе од 'државног фрагмента' нуди баш уставотворна власт нације, држава је мора имати, а 'државни фрагмент' не може.“, наводи Петровић.²²⁷ Овај аргумент он користи како би доказао да су некадашње аутономне покрајине у оквиру Социјалистичке Републике Србије (по уставима из 1974) биле ипак само државни фрагменти.²²⁸

Након што смо дефинисали појам и карактеристике децентрализације, и указали на разлике од других, наизглед сличних правних појмова, приказаћемо сада њену динамичку страну.

би требало да буде занемарено: „Додуше, у погледу своје територије свога народа у ужем смислу, надржава може да буде сасвим самостална, па чак и унитарна држава. Али у погледу територије, народа подржаве, ни надржава, ни подржава нису, узете само за себе, у потпуности државе, већ је држава њихова целина, тоталитет.“ Исто, стр. 25.

²²⁵ Исто, стр 21.

²²⁶ Исто, стр. 23.

²²⁷ Исто, стр. 22.

²²⁸ „Овде изложена теорија „државних фрагмената“ омогућује да са исправно правно појми и положај аутономних покрајина Републике Србије по уставима СФР Југославије и СР Србије од 1974 године. Једно питање које упркос чињеници да више не спада у позитивно право има велики правнотеорјски и правноисторијски значај По тим уставима, обе покрајине Војводина и Косово, имале су сопствену државну организацију законодавне, управне и судске органе, које су самостално установљавале својим уставима. У области законодавства биле су, додуше, у значајној мери потчињене Републици Србији, али су у домену правосуђа и управе биле практично самосталне. Устав је предвиђао, ако се изузму одредбе везане за ратно стање, на недвосмислен начин само један случај, када би неки републички орган могао да врши власт принуђивања на територији покрајине када би то било потребно ради извршења одлуке Уставног суда (чл. 419, ст. 2) .По свему томе, аутономне покрајине биле су "државни фрагменти", а не државе.“. Исто, стр. 22.

II ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОНА ДИНАМИКА

Тренутну фазу у развоју организације државне управе одликују одређене специфичности које је разликују у односу на раније фазе.²²⁹ Тенденција диференцијације управних институција и организација је све јача.²³⁰ Мењају се и циљеви и задаци државе. С друге стране, будући да је држава најбоља и најефикаснија кад се њена присила у свакодневици најмање осећа, информатичка револуција, медијски инжењеринг и „уговорна власт“ (партнерство јавног и приватног сектора; нови јавни менаџмент) омогућили су да се низ до јуче неодвојивих послова од традиционалног сектора државне владавине (government) постепено трансформише у знатно софистициранију делатност управљања (governance; administration). Трансформација управног система од хијерархијског монопола моћи класичне државне управе у демократски контролисан систем јавних служби (сервиса јавних интереса) започела је пре више од сто година. О томе упечатљиво сведочи и Леон Диги када каже да: „Управљачи и службеници нису више господари који поданицима намећу суверену власт, империум. Они нису више органи колективне личности која заповеда. Они само управљају пословима заједнице“.²³¹

Управноправни контекст у коме се данас децентрализација одвија карактеришу начело супсидијарности, вредности савремене јавне управе (које су често међусобно супротстављене), нове управне доктрине (доктрина доброг управљања „good governance“, произашла из критике „новог јавног менаџмента“), сталне управне реформе и процес европеизације. Због тога је данас све мање простора за грубу, дискрециону и арбитрерну политичку интервенцију у области децентрализације, а управни, управно-технички и економски фактори имају све већи значај и улогу у доношењу одлука везаних за децентрализацију. Децентрализација је постала професионални посао са сопственим правилима струке и кумулираним упоредним искуствима, који не оставља простора за експериментисања и мистификације. Циљеви сваке децентрализације су заправо сасвим једноставни: **побољшан квалитет**

²²⁹ Или циклусе како из назива Е. Пусић. О циклусима развоја државности (концентрације и деконцентрације власти) види: **Е. Пусић**, *Држава и државна управа*, Правни факултет, Загреб, 1999, 289-309; 352-361.

²³⁰ “У том је смислу управа, као сустав у интеракцији с околином, подвргнута закону неопходне разноврсности... Ако жели дјеловати на околину, управа мора својом властитом сложености одражавати сложеност своје релевантне околине на коју жели дјеловати”; **Е. Пусић**, исто, стр. 403.

²³¹ **Л. Диги**, *Преображаји јавног права*, Београд, 1997, стр. 49-50.

пужања јавних услуга (боље управљање јавним пословима) и **већи одазив грађана на изборима** за органе јединица децентрализације уз истовремено **смањење јавних трошкова**. Питање техничког решења овако постављених циљева је сасвим друга ствар и много је компликованије него што то на први поглед изгледа.

Процес децентрализације у континенталним државама са консолидованим демократијама разликује од истог процеса у државама са демократијама у процесу консолидовања (као што ћемо видети касније у дисертацији) утолико што је у овим првима поступнијег, више еволутивног него револуционарног карактера. У овим другим, тзв. транзиционим земљама, децентрализација, односно оживљена локална самоуправа, имала је наглашен карактер једне демократске институције, без чијег развоја није била могућа изградња савременог демократског система у тим земљама.

Прелазак из социјалистичког у вишестраначки демократски систем довео је до нарастања „глади“ за учешћем у политичком процесу на коју се реаговало **појачаном фрагментацијом** територијалне структуре јединица децентрализације. Са друге стране, изгледа да европске земље улазе у нову фазу територијалних реформи битно другачијих од оних спроведених 60. и 70. година прошлог века, чије су заједничке црте јачање градова општинских и међуопштинских оквира, покрети у правцу регионализације и заједнички проблеми у организацији функционисања урбаних подручја. Након што су ојачале улогу локалне и регионалне самоуправе, укрупниле локалне јединице и обављање локалних послова засновале на рационалности, ефикасности, смањењу трошкова, економичности и сл. европске државе са консолидованим демократским системима суочиле су се са кризом легитимитета (незнатним изласком на изборе) у својим јединицама децентрализације.

Начело супсидијарности делује у смеру веће децентрализације система управљања – захтевом да се што већи број јавних послова пренесе у надлежност грађанима најближих јавних надлештава, уз истовремено јачање њихових економских и политичко-легитимационих капацитета за обављање пренетих послова. Ово начело уграђено је у одредбу члана 4 Европске повеље о локалној самоуправи која представља средство за хармонизацију система територијалне самоуправе у земљама чланицама Савета Европе. Тако, на пример, све што може успешно да се обави на нивоу општине треба да буде у њеној надлежности, а тек у супротној ситуацији, та надлежност треба да припадне вишој инстанци (на пример региону). Примена овог принципа приликом расподеле надлежности налаже да се надлежности свих других нивоа власти утврђују методом енумерације (таксативним набрајањем). Када је у питању однос

наднационалних интеграција и држава чланица на поменути принцип наилазимо у Уговору Европске заједнице и његовим каснијим верзијама. Овај принцип подиже капацитет локалних институција и у „симбиози“ је са начелом солидарности и одговорности. Може се тумачити двозначно – у „дефанзивном“ и у „офанзивном“ смислу. Протагонисти аутономије локалних, регионалних или федералних јединица у њему виде заштиту од пренаглашене интервенције централних органа а, с друге стране, присталицама ефикасне заштите интереса државне целине принцип супсидијарности пружа основ за политички избор циљева и референтно ширење оквира надлежности централног правног поретка.

1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И САВРЕМЕНЕ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Као што смо већ истакли, управноправни контекст у коме се данас децентрализација одвија карактеришу начело супсидијарности, вредности савремене јавне управе (које су често међусобно у опозицији), нове управне доктрине (доктрина доброг управљања „good governance“, произашла из критике „новог јавног менаџмента“), сталне управне реформе и процес европеизације.

Примена управне доктрине **новог јавног менаџмента** (the new public management), са друге стране, имала је низ негативних последица по локалну самоуправу и децентрализацију.²³² Управна доктрина је скуп концепција о најбољим начинима регулисања, управљања и организовања у јавном сектору, који у себе често укључују одређене вредности. Доктрина новог јавног менаџмента довела је до централизације и ограничавања надлежности јединица децентрализације у појединим државама.²³³ Поставља се питање да ли таква врста аутономије може да доведе у питање државно јединство (унитарност) и да ли представља увод у федерализацију државе? Општи је консензус да децентрализоване јединице немају овлашћење да одлуче шта ће бити у њиховој надлежности.

²³² О самој доктрини видети више у: **М. Петровић**, *Наука о управљању као претпоставка управне политике...*, стр. 39 и даље.

²³³ **J. Caulfield, H. O. Larsen** (eds.) *Local Government at the Millenium*, Opladen, 2002, 211 pp. Са друге стране, у скандинавским земљама и Немачкој ова доктрина се није негативно одразила на локалну самоуправу. В. више у: **V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann**, *State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence*, Wiesbaden, 2006, 268 pp.

У покушају да исправи лоше стране новог јавног менаџмента настала је и развила се **доктрина доброг управљања (good governance)**. Доктрина доброг управљања је настала почетком новог миленијума, као управна доктрина, да би касније постала најутицајнији покрет у савременој Европи. Можда је добро управљање најрелевантније дефинисала прегнантна формулација УНДП-а из 2002. године, по којој је она „**комбинација демократске и делотворне управе**“. Европска унија је као основна начела доброг управљања утврдила: отвореност, партиципацију (учешће) грађана, одговорност, делотворност и усклађеност (кохерентност). Прва три од наведених начела промовишу демократичност у управљању и повратак истинској демократији управних структура савремених држава, док последња два начела промовишу ефикасност у управљању и јачање институционалних капацитета европских земаља. Доктрина доброг управљања истиче улогу сарадње грађана, цивилног друштва и јединица децентрализације кроз широке, партнерске мреже, ради формулисања јавних политика у циљу друштвено-економског развоја. Циљеви доброг управљања су снажнији управни капацитет јавних институција и ојачан демократизам унутар јавне управе, у чему локална самоуправа и децентрализација имају незаменљиву улогу. Нагласак на добро управљање, нарочито у новом миленијуму, стављају Европска Унија,²³⁴ OECD, Светска банка и UNDP, сврставајући га међу базичне доктрине јавне управе.

Из доминантних управних доктрина проистичу **управне реформе**, чији резултати, пак, повратно делују на редефинисање владајуће(их) управних доктрина. Управне реформе се дефинишу као **значајније институционалне промене тренутног управног система неке државе, применом мера структурног, функционалног, персоналног, финансијског и политичког карактера**. Крајњи циљ сваке реформе је јачање институционалног капацитета државе и његово прилагођавање промењеним околностима. Управне реформе инспирисане доктрином доброг управљања (и децентрализацијом) још увек нису до краја научно испитане.

2. ПРЕДУСЛОВИ УСПЕШНЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Успех у спровођењу децентрализације зависи од пуно чињеница. Прво, **без одговарајућег нивоа достигнутог материјалног стања у савременој држави**

²³⁴ Видети више у Белој књизи о Европској владавини из 2001, доступној на Интернет страници: http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf.

децентрализација није могућа. Статистичке анализе показују да децентрализација може бити правилно спроведена и довести до повећања нивоа прихода само уколико је држава у питању досегла одређени ниво развоја. **С. М. Липсет** је у својој студији „Политички човек“ навео принцип да земље које нису прешле одређену границу бруто-дохотка по становнику (500 долара по глави становника) немају ни минималне услове за демократију.²³⁵ Исто важи и за децентрализацију. Њен успех је много мање угрожен у категорији земаља са средњим или високим приходима. У земљама са нижим и најнижим приходима, децентрализација не може бити успешно спроведена,²³⁶ јер она неминовно доводи до даље диференцијације државне организације, њене разуђености стварањем мреже недржавних органа и организација, са великим и захтевним чиновничким слојем, који је потребно адекватно финансирати из локалних јавних прихода (пореза и такси) остварених опорезивањем развијене подручне привреде и грађанства одређеног степена имућности, културе и свести о припадности локалној заједници.²³⁷

3. ПОЗИТИВНЕ СТРАНЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

У односу на старије студије које су се листом залагале за децентрализацију или су категорички биле против ње, данашње анализе су много избалансираније и преовладава мишљење да су њене предности, као и недостаци, углавном релативног карактера.

²³⁵ **М. Матић**, „Демократија“, *Енциклопедија политичке културе*, Београд, 1993, стр. 204.

²³⁶ В.: **R.W. Bahl, J.F. Linn**, *Urban Finance in Developing Countries*. London, 1992, p. 393. (према **R. Prud'homme**, „On the Dangers of Decentralization“, *Policy Research Working Paper 1252 (World Bank)*, Washington D.C., 1994. p. 26.

²³⁷ Пре скоро 40 година Оутс (Oates) је емпиријски показао (проучавајући 58 држава) да је степен централизације у негативној корелацији са степеном реалног дохотка по становнику. В.: **W. E. Oates**, “The Theory of Public Finance in a Federal System”, *Canadian Journal of Economics*. 1, 1968., p. 37 – 54; **W. E. Oates**, *Fiscal Federalism*. New York, Chicago, San Francisco, Atlanta, 1972; **W. E. Oates** (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington/Toronto, 1977.. **S.J. Bailey**, *Local Government Economics. Principles and Practice*, Houndmills, Basingstoke, London, Macmillan Press Ltd., 1999.; **S.J. Bailey**, *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave, 2002. – такође показује да је децентрализација везана за виши степен економског развоја.

Аргументи за и против децентрализације се генерално могу сврстати у две категорије: аргументе управно-техничког и оне политичког карактера. Ми ћемо нашу анализу започети изношењем аргумената који иду у прилог децентрализацији.

Де Мело и Баренштајн су анализирали проблематику управљања у контексту децентрализације. На основу емпиријских истраживања дошли су до закључка да се управљање може унапредити децентрализацијом функција и променом начина њиховог финансирања.²³⁸

Децентрализација може позитивно утицати на *ефикасност* рада државне организације.²³⁹ Потребне и жеље становника различитих подручја неке државе често се међусобно разликују. На пример, ако становници општине А желе више рекреације, а становници општине Б више образовања, општа законска мера о начину пружања услуга рекреације и образовања, која не води рачуна о локалним специфичностима, неће задовољити становнике ниједне од ове две општине. Али децентрализована алокација ресурса боље ће задовољити потражњу и једних и других и на тај начин побољшати благостање и једних и других.²⁴⁰ Питање на које још није дат дефинитиван одговор јесте да ли је пружање једне услуге ефективније и ефикасније на локалном него на национално-државном нивоу? Један од разлога сложености одговора је што пружање појединих услуга на локалном нивоу може укључивати послове из домена тзв. *економије обима*, који нису подобни за децентрализацију, или се могу преносити у надлежност само територијално ширим јединицама децентрализације.²⁴¹

²³⁸ L.R. De Mello Jr, M. Barenstein, „Fiscal Decentralization and Governance – A Cross Country Analysis“, *IMF Working Papers*, WP 01/71, Washington, D.C, 2001.

²³⁹ R. Prud'homme, *On the Dangers of Decentralization ...*; Б. Беговић и др., *Принципи модерног управљања локалном заједницом*, Београд 2002, стр. 29 и даље.

²⁴⁰ Међутим, недостатак овакве децентрализације је у томе што је у потпуности концентрисана на ефикасност потражње, а игнорише ефикасност понуде. Пружање услуга од стране централних органа такође може да буде прилагођено локалним потребама. Не постоји ни један разлог за униформно пружање свих услуга. Виши нивои управљања могу пружање својих услуга уподобити потребама становништва, као што националне или мултинационалне компаније и приватна предузећа раде већ вековима. Иако се органи који ће обезбеђивати адаптацију услуга локалним потребама, у случају централизације њиховог вршења, не бирају непосредно од стране грађана, могу постојати други механизми као што је деконцентрација, затим механизми вредновања, анкете и истраживања, који ће примењивати ради прилагођавања делатности потребама становништва.

²⁴¹ В.: R. Prud'homme, н. д., стр. 10.

У прилог децентрализације говори и карактер, односно *природа већине јавних послова*, јер се мали број њих (посматрано са управно-техничке стране) мора обављати искључиво на нивоу централног државног управног система. То је случај чак и када су у питању класични државни ресори – полиција на пример може бити локална, порези се могу прикупљати локално итд. – јер се свакако може говорити и о њиховој децентрализацији. Али они углавном нису предмет децентрализације, већ се ради о осталим државним ресорима као што су јавне службе, социјална заштита итд.

4. НЕГАТИВНЕ СТРАНЕ ПРОЦЕСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Децентрализација може имати и одређене негативне стране.

Децентрализација *повећава ниво корупције* у датој земљи.²⁴² То само по себи не мора бити лоше, јер ће користи од децентрализоване корупције бити боље распоређиване него у случају централизоване корупције. Међутим, корупција је скупа, јер доводи до повећаних бочних ефеката у вршењу јавних услуга, будући да се морају примењивати стратегије за избегавање корупције и зато што се услед корупције често даје примат неефективним и застарелим технологијама. Повећање корупције у децентрализованим јединицама нарочито се могло уочити у Француској и Италији – где се велики број корупционашких афера десио управо у децентрализованим јединицама власти.

Децентрализација пореза и јавних прихода такође може повећати разлике у погледу редистрибуције добара и на тај начин **убрзати сегрегацију**, односно до деструктивности повећати међусобно надметање појединих подручја у оквиру исте државе. Историја локалних самоуправа у Сједињеним Државама илуструје механизме повећања неједнакости међу одређеним подручјима.

Децентрализовани системи могу *отежати примену макроекономских мера* и на тај начин угрозити стабилност државне економије. У многим случајевима фискалне мере децентрализованих јединица власти су деловале супротно мерама фискалне

²⁴² Корупција се тешко мери и процењује, а на локалу ће бити повећана из неколико разлога: локални политичари и бирократе ће бити под већим утицајем локалних интересних група (чији се новац и гласови морају узети у обзир) нарочито у материјама опорезивања и издавања дозвола. Такође, ниво одлучивања на основу слободне оцене (дискреције) већи је на локалном него на државном нивоу. Исто тако, корупција често захтева сарадњу бирократа и политичара, а на локалу међу њима има мање разлика. Контрола и надзор рада од стране јавности и медија је обично много боље развијена на националном, него на локалном нивоу.

политике централне владе. Примери су Велика Британија и Аргентина у осамдесетим годинама прошлог века. Исто тако, у многим земљама на мере локалних власти су утицали тзв. политички циклуси: пред изборе порези се смањују, а трошкови повећавају и обрнуто.

Као главне разлоге неефикасне алокације ресурса од стране децентрализованог управног система **Роузен** наводи спољашње утицаје, деловање принципа економије обима у пружању јавних услуга и прикупљању пореза, неефикасан порески систем и непримерен степен праведности.²⁴³

Напоменимо и да постоје неки *универзални принципи успешног побољшања положаја становништва и државе* који су „с оне стране централизације и децентрализације“.

Прво, корисније је да расходи буду нешто централизованарији, него порези, што је правило у свим развијеним државама.

Друго, трансфер средстава са централног на подручне нивое је увек користан. У многим земљама трансфери средстава износе више од 10 процената јавне потрошње централних власти и више од трећине прихода децентрализованих јединица. У земљама као што су Италија и Холандија (са добро развијеним и разумно ефикасним децентрализованим властима) трансфери из централног буџета представљају више од 90 процената прихода локалних јединица! Механизми дотација путем централно контролираних средстава примењују се у многим, првенствено развијеним државама, као што су Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске, Француска, Немачка, Јапан и Кореја. Трансфери такође могу ублажити негативна дејства децентрализације на стабилизацију. Њих, међутим, највероватније није могуће употребити за повећање ефикасности децентрализованих јединица.

Треће, бројност популације неког подручја мора се узети у обзир приликом одређивања начина децентрализације. Децентрализација ће бити успешнија у насељеним земљама у којима су јединице другог степена популационо веће него многе мале земље. Исто важи и за величину територије. „У великим земљама као што су Бразил или Заир, поготову уколико су комуникације отежане, децентрализација је пожељнија него у малим земљама као што је Јамајка“.²⁴⁴ Дакле, при децентрализацији кључан је *концепт критичне масе*. Да би децентрализоване јединице биле ефикасне и

²⁴³ **H. S. Rosen**, *Public Finance (8 Ed.)*, Chicago, 2007, 596 p.

²⁴⁴ В.: **R. Prud'homme**, н. д., стр. 26.

позитивно доприносиле развоју неког подручја, морају бити довољно велике како у погледу популације која их настањује, тако и у погледу активности које обављају и прихода које остварују. Критичну масу је могуће увећати адекватном *обуком локалних службеника* и ојачавањем подручних институција. Децентрализација послова малим и слабирм јединицама увек ће бити неуспешна.

Четврто, успех децентрализације подразумева различит третман служби подручних јединица с обзиром на *изводљивост њихове децентрализације*. Различите урбане или локалне службе имају различите карактеристике. У том смислу, могуће је извршити рангирање послова према погодности за децентрализацију с обзиром на степен екстерности њиховог дејства, степен наплативости вршења службе и степен техничке сложености обављања службе (техничке и менаџерске вештине потребне за њихово обављање).²⁴⁵

Такође, свака јавна служба је резултат комплекса међусобно различитих функција, од којих су неке подложније децентрализацији од других. Могуће је извршити поделу извршења сваке службе или посла на шест различитих функција: 1) планирање инвестиције (најпогоднији извршилац је држава) 2) избор инвестиције (најпогоднији извршилац је децентрализована јединица) 3) изградња објеката (најпогоднији извршилац је приватни сектор) 4) употреба и регулација објеката (најпогоднији извршилац је децентрализована јединица) 5) одржавање објеката (ови послови најнефективније ће се обављати на нивоу децентрализоване јединице) и 6) надзор и контрола вршења службе (најпогоднији извршилац је држава). Дакле није потребно да све функције једне службе буду у рукама децентрализованих нивоа власти. У многим, ако не и у свим врстама јавних служби, два или три нивоа власти мораће да буду истовремено укључена у пружање услуге. Као пример је довољно навести службу основног образовања.

Другим речима, традиционална представа о оштрој секвенцијалној подели функција (одлучивање, извршење, контрола) међу различитим степенима управно-политичког система постепено слаби. Расту, наирне, сектори деловања у којима истовремено учествују различити нивои управно-политичког система, па је

²⁴⁵ Овде дајемо једну скраћену листу у којој су послови служби поређани од најмање погодних за децентрализацију ка погоднијим: путеви, санитарни послови, железнице, производња и пренос електричне енергије, основно образовање, путеви у сеоским подручјима, телефонија, аеродроми, производња и чување воде, луке, скупљање смећа, дистрибуција енергије, градски транспорт, дистрибуција воде и чишћење улица.

испреплетеност њихових улога све већа. Стога традиционална дистрибуција послова по принципу виши ниво одлучује, а нижи извршава, односно виши ниво даје упутства и контролише рад нижег, уступа место односу у којем је у првом плану *договарање* у фази одлучивања, а *кооперација* у фази извршавања. Постоје аутори који тврде да се ваљана емпиријска анализа тих комплексних односа не може се вршити у оквиру традиционалних појмовних категорија централизација – децентрализација.²⁴⁶ У таквим анализама све чешће се користи концептуални апарат развијен у оквиру теорије система, па се говори о „диференцијацији“, „интеграцији“, „матричној организацији“ и сл.

5. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ПРОЦЕСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

У овом делу дисертације покушаћемо да дамо одговор на још једно питање – који је то исправан приступ процесу децентрализације, тј. који ће поступак децентрализације довести до правих резултата?

Као што смо већ нагласили, децентрализација која ће резултирати ефикаснијим вршењем јавних послова и јачањем демократичности мора бити претходно добро припремљена и пажљиво и професионално спроведена.²⁴⁷ Као прави пример који илуструје ову тврдњу често се наводи формирање Краљевске комисије у Холандији, која је, као стручно тело, осмислила процес децентрализације. Исправан приступ децентрализацији подразумева *систематичност и целовитост*, тј. усклађену, међусобно повезану и комбиновану примену политичких, правних, управно-техничких и других децентрализационих мера.²⁴⁸ Децентрализација не би требало да буде једнократна шок реформа, већ *пажљиво припремљен и правовремено започет, поступан, логичан след фаза* извршавања квалитетно припремљених мера. При томе, без обзира на то што се тим процесом руководи из центра државе, у процесу децентрализације треба обезбедити *учешће самих територијалних самоуправа*, па онда грађана, њихових удружења и приватног сектора, и тако остварити равнотежу

²⁴⁶ P.L. Jennergren, „Decentralization in Organizations“, *Internationales Institut für Management und Verwaltung* 1/74-14, Berlin, 1974.; P. Meyer, *Systemic Aspects of Public Administration*, Copenhagen, 1973.

²⁴⁷ A. Piekara, *Doctrinal Inspirations and the European Charter of Local Government versus the Present Day Model of Local Governance in Poland*, Warsaw, 2003, p. 15.

²⁴⁸ H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann (eds), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen, 2003, p. 330 idd.

приступа „одозго на доле“ и „одоздо на горе“. Централни државни субјекти децентрализације обезбедиће систематичност, усклађеност, целовитост и рационалност целог процеса, док ће локални актери додати ноту иновативности целом процесу.²⁴⁹

Исправан приступ децентрализацији резултираће већом економичношћу реформе, снижавањем трошкова и повољним односом уложених средстава и резултата постигнутих реформом.

Конкретно спровођење децентрализације може се рашчланити на **три основне компоненте** које је у сваком појединачном случају потребно разрадити како би цео процес имао успеха. То су: идентификација и дефинисање темеља децентрализације, обезбеђивање институционалне и друштвене подршке, и конкретно извршење децентрализације.

Формулисање темеља децентрализације значи да треба формулисати и верификовати визију и стратегију институционалног развоја државе, основне вредности и циљеве децентрализације, разрадити њен програм, имати у виду правни оквир и идентификовати претпоставке успешне, односно ризике неуспешне децентрализације.

Формулисати **визију државе** значи одредити врсту државе и њену социјалну улогу. Желимо ли неолибералну минималистички конципирану државу или државу са развијеним јавним службама, која би била инструмент социјалног или државног капитализма? Да ли ће основна улога јединица децентрализације у таквој држави бити вршење комуналних и социјалних служби или подстицање економског развоја одређеног подручја? Тек након што се установе одговори на та питања, која су у великој мери политичка, може се приступити изради стратегије децентрализације, као једне врсте плана који садржи одговоре на сва питања која се постављају приликом стратешког планирања. Без обзира што из дефинисаног типа државе произлазе и нека вредносна опредељења приликом спровођења процеса децентрализације, не треба изгубити из вида да су одређене **вредности** прихватљиве у различитим типовима држава (правна одговорност и правна заштита грађана, владавина права итд). Због тога треба одабрати вредности које су прихватљиве за највећи број грађана у моменту започињања процеса децентрализације.

Следећи корак у овој фази процеса децентрализације, који је неопходно извести пре приступања њеној имплементацији, јесте одредити **идентитет и снагу локалних**

²⁴⁹ Исто.

заједница. Том приликом треба узети у обзир и историјска обележја тих заједница, не занемарујући да су и саме локалне заједнице подложне променама, разградњи, ширењу итд. Просто је невероватно колико одговарајућа тела (посебно њихови чланови) која раде на децентрализацији своје државе мало познају карактеристике, предности и недостатке сопствених подручних јединица, на чијој реформи раде.

Циљеве треба одредити што прецизније, избегавајући употребу празних фраза, уз истовремено дефинисање **показатеља** који ће омогућити праћење, проверу и корекције процеса децентрализације.²⁵⁰ Циљеви су укључени у програм децентрализације у којем мора бити описано и полазно стање на почетку процеса, да би могла да се направи разлика између полазног стања и оног које је, у облику циљева, препознато као пожељно.

Програм даље треба да садржи *компоненте или фазе реализације, средства и субјекте, временске оквире за сваку фазу, одговорност за спровођење, основне мере децентрализације, као и механизме праћења, контроле и кориговања програма и мера у току реализације.* Кад се наброје мере које је потребно предузети, одреде њихове међусобне временске и логичке везе, утврде субјекти и средства, поступци, методе, итд, постаје јасно да је приликом децентрализације импровизација сигуран пут у неуспех.

Илнер и Балдерсхајм као предуслове успешног поступка децентрализације у земљама транзиције наводе: 1) политичко опредељење и посвећеност децентрализацији, 2) ресурсе који стоје на располагању локалним јединицама (финансијске, правне, организационе, људске, физичке, когнитивне), 3) капацитет локалног демократског политичког одлучивања, 4) институционални капацитет локалне управе за извршавање локалних јавних политика, 5) оспособљеност и спремност (мотивацију) локалних службеника, 6) културолошке предуслове – вредности, ставове и начине понашања грађана, локалних политичара и управног особља који иду у прилог децентрализацији, 7) уважавање специфичности поједине земље.²⁵¹

На овом месту нарочито би истакли да без подршке и оспособљености управног особља на свим нивоима управног система неке државе, није могуће рачунати на успешност децентрализације. Многе реформе су заказале, или пропале, због отпора

²⁵⁰ П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Београд, 2011, стр. 64.

²⁵¹ Н. Baldersheim, М. Illner, н. д., стр. 319-322.

који су пружали јавни службеници.²⁵² Због тога успешна децентрализација подразумева реформу државне управе, а пре свега *службеничког система*. Са друге стране, за грађане су најважнији управни професионалци, руководећи слој и службеници, људи који обављају локалне јавне послове и службе као свој посао. Њихова образованост, стручност, вештине и компетенције, мотивација и схватање јавног интереса, за управни капацитет су подједнако важни као и добра организација и квалитетан менаџмент локалних управних органа. У том сегменту нарочит нагласак треба ставити на иновације у начинима обављања јавних послова и служби, увођење јавног менаџмента и предузетништва, примену концепта локалне електронске управе, обликовање механизма сарадње локалних јединица, посебно у условима уситњене територијалне структуре, и слично.²⁵³

Као што смо видели, децентрализација је врло сложен процес са потенцијално озбиљним последицама по државну организацију, због чега је препоручљиво формирати један **посебан орган државне управе** који би се старао о процесу децентрализације, а у којем би били представљени интереси, знање и вештине централне државне управе, локалне и регионалне заједнице, јавни службеници и експертска заједница у одређеној држави.

Важну улогу у целом процесу свакако имају и удружења локалних и регионалних заједница, удружења грађана и експертске заједнице.²⁵⁴

Пре него што се приступи извршењу пројекта децентрализације, могуће је претходно проверити његову изводљивост и утврдити евентуалне недостатке, путем друштвеног експеримента, тзв. **пилот-пројекта**. Пилот пројекти се обично реализују само за део мера из пројекта децентрализације и на мањем подручју, како би се умањила евентуална штета и у реалним условима провериле претпоставке које се налазе у основи програма децентрализације.

²⁵² В. више у: **П. Димитријевић, Д. Вучетић**, *Систем локалне самоуправе*, Београд, 2011, стр. 65; **К. Davey**, „Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities“, у: **G. Peteri** (ed.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2002, p. 33 idd.

²⁵³ **H.O. Larsen**, „Directly Elected Mayors - Democratic Renewal or Constitutional Confusion?“ у: **J. Caulfield, H. O. Larsen** (eds.) *Local Government at the Millenium*, Opladen, 2002, p. 116 sqq.

²⁵⁴ В. више у: **G. Peteri, V. Zentai**, „Lessons on Successful Reform Management“. у: **G. Peteri** (ed.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2002., p. 12 sqq.

Права територијална аутономија нужно подразумева и одређени **степен самосталности** јединица децентрализације у односу на централну државу, а посебно државну управу, помоћ и механизме солидарности на нивоу државе као целине, редуковање улоге органа државне управе, као и могућност ефикасне политичке и правне заштите јединица децентрализације, укључујући и судску заштиту од стране непристраног суда. Да би се постигла таква аутономија, обично су током децентрализације потребне корекције у централно-локалним односима.²⁵⁵

Приликом извршавања програма децентрализације потребно је водити рачуна о разлици која постоји између компонената процеса децентрализације и сегмената система децентрализације који се децентрализацијом мењају. У прву групу спадају детаљно планирање, експерименти путем пилот пројеката, правни оквир и регулација, обликовање (или поновно обликовање) сегмената система децентрализације, као и праћење, евалуација и корекције процеса децентрализације.

Сегменти система децентрализације који су подложни променама су надлежности и задаци, јачање финансијске аутономије, јачање управног капацитета, учвршћивање политичке улоге јединица децентрализације, промене у централно-локалним односима и промене у територијалној структури.

Територијалне промене обично нису популарне.²⁵⁶ Оне уносе велику неизвесност и носе са собом **ризик непоштовања** постојећих локалних заједница. Ипак, оне се често јављају као део процеса децентрализације, било да се ради о увођењу или преобликовању појединог територијалног степена, смањењу или повећању броја локалних јединица, итд. Овде ћемо само напоменути да ни превелике ни премале основне јединице децентрализације нису пожељне и да је у сваком конкретном случају потребно извршити анализу конкретне ситуације на терену. У овом домену јављају се специфични проблеми великих градова и метрополских подручја, урбанизације, изградње нових регионалних институција, улоге месне или суседске самоуправе итд.

²⁵⁵ Види: **А. Piekara**, *Doctrinal Inspirations and the European Charter of Local Government ...*, p. 42.

²⁵⁶ **J. Caulfield, H. O. Larsen** (eds.) *Local Government at the Millenium*, Opladen, 2002, p. 115.

6. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ДРУШТВЕНИ ПРОЦЕСИ

6.1. Технолошки напредак

Неки аутори истичу да технолошки напредак, аутоматизација и специјализација рада у управи погодују централизацији,²⁵⁷ док други истичу погодности које за децентрализацију има технолошки напредак.²⁵⁸ **Технолошки напредак** се повезује са централизацијом јер примена информационо-комуникационих технологија изискује трошкове које је могуће покрити само из богатије централне благајне. Међутим, модерна компјутерска технологија омогућава такву брзину у успостављању везе између центра и периферије да се централно ускладиштени подаци могу благовремено користити путем терминала без обзира на то да ли је корисник просторно ближи или удаљенији од базе података.

6.2. Регионализација и регионализам

Регионализација је динамичан процес стварања региона различитих врста, који често доводи до промене облика уставноправног (политичког) уређења одређене државе. У консолидованим континенталним правним системима (земљама тзв. западне Европе) појачан је од 1970-тих, док државе из круга тзв. транзиционих демократија (са правним системима у процесу консолидовања) у тај процес улазе у склопу целокупне друштвене трансформације 1990-тих. Мотиви за регионализацију неке земље су спој политичких, управних и економских разлога. Регионализацију најчешће реализује централна државна власт. У државама за израженом *идеологијом регионализма* (види ниже) доминирају политички разлози за регионализацију, што као резултат има установљавање посебних политичких региона, те смањење друштвених тензија, препознавање и јачање културних, језичких и других регионалних посебности, мобилизацију друштвених снага одређених подручја и прикупљање већих новчаних и других средстава за подстицање развоја одређеног подручја.

Као главни *разлози* за регионализацију наводе се величина земље (установљавању региона најчешће су приступале територијално простране земље), олакшана вертикална управна координација, рационалнија организација власти, ефикасније обављање јавних послова, боље остваривање начела супсидијарности итд. До истицања економских разлога регионализације долази са напуштањем схватања да

²⁵⁷ V. Thompson, *Bureaucracy and Innovation*, Alabama, 1969.

²⁵⁸ M. Kochen, K.W. Deutsch, „Toward a Rational Theory of Decentralization: Some Implications of a Mathematical Approach“, *American Political Science Review* Vol. 63 (1969), p. 734-749.

је регионални развој последица интервенције централне државне власти и усвајањем концепције о ендогеним факторима развоја одређеног подручја утемељеним на знању, иновацијама, новим технологијама, агресивном улагању у људски капитал, и стимулацији малог и средњег предузетништва. Регионализација се најчешће спроводи путем еволуирања постојећих јединица локалне самоуправе, политичке (регионалне) децентрализације и политичке регионализације одређене државе.

Регионализам је посебна *идеолошко-политичка оријентација* која од региона настоји да направи центар организације власти, друштвених и политичких процеса у одређеној држави. Првобитно, регионализам је био израз конзервативних политичких снага које су се заузимале за очување посебног регионалног идентитета, пружале отпор променама, модернизацији и изградњи савремене националне европске државе с краја 18-тог и почетка 19. века. Циљ тих снага био је очување превазиђеног друштвено-политичког уређења феудално-класних карактеристика. Регионализам се данас развио у неколико легитимних идеолошких оријентација које, свака за себе, истичу различите видове јачања региона у односу на централну државну власт. Тако данас можемо говорити и о *грађанском регионализму*, који истиче улогу економско-индустријски развијених урбаних средишта, и заговара пре свега снажан индустријски развој; *модернистичком регионализму*, који је технократског карактера, деполитизован, слабо везан за класне интересе; *прогресивном регионализму*, који заговара напредак, демократизацију, реформу државе и подједнак развој свих крајева државе; *популистичком регионализму*, који је десничарски, негативно настројен према централној држави, усељеницима и фискалном изједначавању; и, на крају, **сепаратистичком регионализму**, који заговара сецесију историјских нација (нпр. Баскија или Велс). Може се уочити постојање корелације између јаких регионалистичких тенденција и егзистенције јединица регионалне самоуправе односно политичких региона. Као унитарне државе са јаким регионалистичким тенденцијама треба навести Шпанију, Италију и др, а регионалистичке тенденције постоје и у федерално уређеним државама попут Аустрије, Немачке и др. Регионализам промовишу и одређени међународни документи као што су Декларација о регионализму у Европи и нацрт Европске повеље о регионалној самоуправи.

6.3. Метрополизација

Метрополизација је процес формирања функционалног система насеља састављеног од великог града – метрополе, на врху хијерархије, и његове околине коју

сачињавају средњи и мали градови, урбанизована пољопривредна подручја, предграђа и ненасељени простор у оквиру одређеног региона. Метрополска подручја се сматрају централном формом просторне организације развијених држава и, као што ћемо видети касније, постају нови посебни субјекти децентрализације. До метрополизиције долази када удео запослених у секундарним делатностима на подручју града почне да опада, када већина запослених почиње да ради у терцијарном сектору, док је степен ангажовања становништва у области пољопривредних делатности најнижи. Процес метрополизиције карактерише снажан развој градске периферије. У САД процес метрополизиције започиње почетком 20. века док се у државама западне Европе интензивира 1960-тих. Процес метрополизиције прати и промена социјалне структуре становништва. Процес је у појединим државама отишао поприлично далеко, спајањем подручја великих градских агломерација у континуирано урбанизована подручја, која се простиру на великим површинама појединих држава.

6.4. Урбанизација

Урбанизација је, уопштено говорећи, процес претварања сеоских насеља у градове. Сматра се да је појам урбанизације први употребио шпански инжињер А. Серда 1867. Реч је о динамичном и вишедимензионалном процесу у чијем проучавању учествује већи број наука и који се може сагледавати са демографског, просторног, економског, правног и културног аспекта. Разликују се различити *типови* урбанизације: центрипетална и центрифугална, примарна и секундарна, класична и индустријска. Појам урбанизације, поред раста градова, може да означава и ширење градске културе – градског начина живота, привређивања и понашања. Урбанизација је тесно повезана са процесом *индустријализације* , тј. са концентрацијом индустрије у градовима или њиховој околини што је процес који је започео у 19. веку у западној Европи, када настају први градови са више од милион становника (Лондон 1802, Париз 1850, итд). Данас је овај процес интензивира у земљама у развоју, где га карактерише још већа брзина и интензитет него у развијеним земљама у доба њихове најјаче урбанизације у 19. веку.

7. УТИЦАЈ ПРОЦЕСА ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈУ

Важну компоненту процеса децентрализације, пре свега у правним системима у процесу консолидовања (тзв. транзиционим државама) чини **процес европеизације**.²⁵⁹ Различити су начини на које европеизација утиче на децентрализацију. Прво, то чини конвергенцијом националних управних система, тј. стварањем европског управног простора, утемељеног на начелима врло блиским доктрини доброг управљања, као што су: владавина права, отвореност, транспарентност, одговорност и ефикасност. Европска Унија у многим доменима инсистира на либерализацији и приватизацији, укључујући и јединице децентрализације и њихова комунална предузећа (морају се примењивати правила надметања приликом јавних набавки, спречава се сукоба интереса, инсистира на јавности итд). Европеизација укључује и процес хармонизације регионалне самоуправе, подстицања равномерног регионалног развоја и кохезиону политику. Том приликом се, услед интеракције јединица децентрализације са националном државом и самом Европском Унијом, у склопу европског управног поретка, отварају питања **вишестепеног управљања (multi-level governance)**, која се објашњавају путем теорије мрежних система, теорије федерализма, теорије хаоса, опште теорије менаџмента и др. Посматрано из такве визуре, јединице децентрализације се сагледавају као чворишта у глобалним управним мрежама.²⁶⁰

Утицај процеса европеизације на децентрализацију понајвише се огледа у деловању одређених принципа, организација (попут Савета Европе и др.) и одређених правних аката усвојених од стране тих организација (Повеља о локалној самоуправи, Повеља о регионалној самоуправи, Повеља о градовима, итд), па ћемо сада укратко приказати садржај неких од њих.

7.1. Принципи европског регионализма

Принципи европског регионализма су дефинисани у низу релевантних међународних докумената, створених на европском управном простору. Најконцизније су те принципе сажели министри за локалну и регионалну самоуправу земаља европског управног простора у виду принципа, идеја и препорука у Хелсиншкој

²⁵⁹ В.: **W. Pleschberger**, „Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. New developments between “efficiency” and ‘democracy’“. in: **N. Kersting, A. Vetter** (eds.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, 2003, p. 132.

²⁶⁰ **J.S. Jun, D.S. Wright** (eds.), *Globalization & Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*, Washington, 1996.

декларацији о регионалној самоуправи (Helsinki Declaration on Regional Self government, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002), да би они касније били потврђени на наредној, 14 сесији Конференције европских министара, одржаној у Будимпешти 2005. године.

Дакле, Комитет за локалну и регионалну демократију (ЦДЛР) идентификовао је следеће принципе европског регионализма:²⁶¹ регионалне надлежности морају бити дефинисане уставом, статутом региона или националним законом (уз пуну слободу регулисања послова из сопствене надлежности унутар уставно-законских оквира); региони морају имати овлашћење за доношење општих и појединачних правних аката у оквиру својих овлашћења; регионима се могу преносити послови из изворне надлежности других органа јавне управе, уз обезбеђење адекватних финансијских средстава и капацитета за њихово успешно вршење; међусобни односи (партнерство) региона са другим подржавним територијалним јединицама регулишу се у складу са принципом супсидијарности; региони морају бити укључени у доношење централних државних прописа када се они тичу њихових надлежности и суштинских интереса, што обухвата учешће у раду државних представничких тела, консултације и преговоре између државних и регионалних органа власти и укључивање у међународне преговоре, као и у имплементацију међународних споразума који се тичу надлежности или обима регионалне самоуправе; надзор од стране централних власти може бити вршен само у домену контроле законитости рада регионалних органа, а надзор целисходности могуће вршити је само у домену пренесених послова; постојање региона мора бити гарантовано уставом или законом, а региони могу бити укинута само по истом поступку и на исти начин на који су и основани, уз обавезно постојање права на судску заштиту зарад обезбеђења слободног вршења својих овлашћења, док се границе региона не могу мењати без претходног консултовања региона или њихових грађана путем референдума; региони морају имати право на удруживање и друге форме сарадње (могу бити чланови међународних организација регионалних власти); региони могу да се укључе у рад или да буду представљени у националним институцијама и телима установљеним у сврху сарадње са европским институцијама; тамо где устав и/или закон гарантују право региона на одлучивање о унутрашњој организацији, укључујући статуте и регионалне институције, право на самостално

²⁶¹ В.: **Ј. Комшић**, *Принципи европског регионализма*, Нови Сад, 2007, стр. 43 и даље.

организовање ће бити дефинисано у најширем могућем смислу; када су регионалне институције у питању, првенствено се предвиђа постојање представничке скупштине, а уколико се органи извршне власти бирају директно од стране становника региона, они не морају у потпуности одговарати представништву региона; представнички органи региона (регионалне скупштине) могу бити директно бирани посредством слободних и тајних избора, базираних на општем праву гласа, или ће бити састављени индиректно, укључивањем изабраних представника локалних самоуправа; санкције против органа регионалне самоуправе морају бити утемељене искључиво на закону и бити пропорционалне важности интереса који се штите, а органима регионалне самоуправе мора бити пружена прилика да судским путем оспоре такве одлуке (укидање и распуштање регионалних представништава је допуштено само у изузетним случајевима); региони морају располагати сопственим средствима, управом и службеницима организованим у складу са општим принципима организације јавних служби; финансијски капацитети региона морају бити сразмерни њиховим надлежностима и довољни да се оне ефикасно врше, што може укључивати постојање регионалних пореза, удела у државним порезима, државним фондовима и др.; помоћ финансијски слабијим регионима мора бити обезбеђена кроз финансијско изједначавање, трансфере од стране централних државних власти и путем омогућавања њиховог приступања тржиштима капитала.

7.2. Савет Европе

Савет Европе је регионална међународна организација, пре свега европских држава, са седиштем у Стразбуру, основана ради унапређења парламентарне демократије, поштовања људских права и подршке владавини права, а под чијим је окриљем од 1949. закључено око 200 међународних уговора и других докумената (о људским и социјалним правима, медијима, слободи изражавања, образовању, култури, културном идентитету, културној различитости, спорту, локалној самоуправи, здравству, правној, регионалној и државној сарадњи и сл.) од којих је свакако, ако ставимо по страни Европску конвенцију о људским правима, најважнији Европска повеља о локалној самоуправи. Основни органи Савета Европе су: Парламентарна

скупштина, Конгрес локалних и регионалних власти, Комитет министара, Генерални секретар и Секретаријат, Комесар за људска права и Европски суд за људска права.²⁶²

7.3. Комитет региона ЕУ

Комитет региона ЕУ (Committee of regions) је представништво регионалних и локалних јединица држава чланица ЕУ, основано 1994. године, захваљујући којем су ове јединице директно заступљене у оквиру институционалног система ЕУ, што је и разумљиво када се узме у обзир да се око три четвртине прописа ЕУ извршава на подржавним степенима јавне власти.²⁶³ Делатност Комитета региона се заснива на три принципа: супсидијарност, близина (сви нивои власти морају да теже да буду близу грађана, првенствено транспарентним обављањем својих задатака, тако да грађани знају шта је чији задатак) и партнерство (снага европског управљања подразумева заједнички и истовремен рад и одлучивање четири нивоа власти: нивоа ЕУ, нивоа националних држава, регионалне и локалне самоуправе). Европска комисија и Савет су у обавези да затраже консултативно мишљење Комитета региона приликом доношења одлука које се тичу или могу тичати регионалних и локалних заједница и то у областима економске и социјалне кохезије, трансевропске инфраструктурне мреже, здравства, образовања, културе, запошљавања, социјалне политике, животне средине, стручног оспособљавања и транспорта. Комитет региона се може обратити Европском суду правде ради заштите принципа супсидијарности и пропорционалности. Комитет региона има 344 члана, из сваке државе чланице по одређени број који рефлектује број њених становника.

7.4. Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе

Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе је консултативни орган Савета Европе (до 1994. се звао Стална конференција локалних и регионалних власти Европе), који чине избрани представници локалних и регионалних јединица децентрализације.²⁶⁴ Конгрес је подељен у две коморе: Комору локалних власти и

²⁶² В. више у: **А. Royer**, *The Council of Europe*, Strasbourg, 2010; **Ђ. Блажић**, *Систем локалне самоуправе (теоријско, међународно-правно, компаративно и позитивно-правно)*, Подгорица, 2011, стр. 135 и даље.

²⁶³ **А. Warleigh**, *The committee of the regions: institutionalising multi-level governance?*, London, 1999.

²⁶⁴ **Ђ. Блажић**, *Систем локалне самоуправе (теоријско, међународно-правно, компаративно и позитивно-правно)*, Подгорица, 2011, стр. 137 и даље; **Council of Europe**, *The Congress of Local and Regional Authorities: local and regional action*, Strasbourg, 2004;

Комору региона. Скупштину, која је дводомна, чине 301 члан и 301 заменик. Сви чланови су изабрани представници једне од преко 200.000 локалних и регионалних власти из 45 држава чланица Савета Европе. Конгрес се, у пленуму, састаје једном годишње у Стразбуру. Основне активности Конгреса су: подстицање успостављања ефикасних структура локалне и регионалне самоуправе у свим државама чланицама Савета Европе, а посебно у новим демократијама; праћење стања локалне и регионалне демократије у државама чланицама; иницирање процеса који треба да омогуће стварно учешће грађана у локалној и регионалној самоуправи; заступање интереса локалних и регионалних власти у процесима обликовања европске политике; охрабривање регионалне и прекограничне сарадње ради постизања мира, толеранције и одрживог развоја; праћење и посматрање локалних и регионалних избора.

7.5. Управни одбор за локалну и регионалну демократију

Управни одбор за локалну и регионалну демократију (European Committee on Local and Regional Democracy - CDLR)²⁶⁵ је основан 1967. године како би омогућио владама земаља чланица увид, анализу и расправљање о битним питањима локалне и регионалне демократије и омогућио већу сарадњу европских држава у овој области. На састанцима Управног одбора за локалну и регионалну демократију учесници врше анализу проблема у функционисању савремених локалних демократија, и размењују искуства својих држава у тим областима у циљу договарања заједничких смерница европске политике развоја. На сваке две године Управни одбор за локалну и регионалну демократију припрема конференције министара надлежних за локалну и регионалну самоуправу. Овај Одбор усваја и промовише уговоре и препоруке, објављује извештаје, подстиче одржавање конференција и семинара и олакшава директну сарадњу између својих чланова.

7.6. Европска повеља о локалној самоуправи

Европска повеља о локалној самоуправи (енг. European Charter of Local Self-Government, фр. Charte européenne de l'autonomie locale) је документ који представља основу за хармонизацију система локалне самоуправе у државама које су га ратификовале. Усвојена је 15. октобра 1985. године у Стразбуру, а ступила је на снагу 1. септембра 1988. године (изворна верзија је сачињена на енглеском и француском

²⁶⁵ **Ђ. Блажић**, *Систем локалне самоуправе (теоријско, међународно-правно, компаративно и позитивно-правно)*, Подгорица, 2011, стр. 136 и даље. В. интернет страницу: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cdlr/default_EN.asp.

језику). Повељу је прихватио (ратификацијом, приступањем) највећи део држава чланица Савета Европе. Као главна начела за организовање система локалне самоуправе наводе се принцип политичке децентрализације (чл. 3. ст. 1) и супсидијарности (чл. 4. ст. 3). Из ова два основна начела потом је произашло начело опште клаузуле приликом одређивања делокруга послова локалних самоуправа (чл. 4 ст. 2), начело обавезног консултовања локалног становништва (најбоље путем референдума) приликом промене територије јединица локалних самоуправа (чл. 5), начело слободног уређивања (сходно сопственим потребама) унутрашње управне структуре (чл. 6). Повељом се уређује и положај локалних службеника и изабраних представника (чл. 3 ст. 2 и чл. 7), управни надзор аката јединица локалне самоуправе (чл. 8.), сопствени извори средстава јединица локалне самоуправе приликом финансирања изворних послова (чл. 9), право њиховог удруживања (чл. 10.) и судска заштита (чл. 11.). Република Србија се, у складу са чланом 12. Европске повеље, 25. јула 2007. обавезала да прихвати следеће одредбе Конвенције: члан 2; члан 3. ст. 1. и 2; члан 4. ст. 1, 2, 4. и 6; члан 5; члан 7. ст. 1. и 3; члан 8. ст. 1. и 2; члан 9. ст. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7. и 8; члан 10. ст. 1, 2. и 3; члан 11.

7.7. Европска повеља о регионалној демократији (Нацрт)

Европска повеља о регионалној демократији (Нацрт)(ЦЛРА:2008) – Конгрес локалних и регионалних власти (ЦЛРА) на 15. пленарној седници, 28. маја 2008. усвојио је препоруке (бр. 240), уз коју је Европска повеља о регионалној демократији (Нацрт) приложена као додатак, са циљем да се у догледно време усвоји као нова конвенција Савета Европе. Као главне елементе регионалне демократије, Европска повеља о регионалној демократији (Нацрт) апострофира: принцип демократског управљања, учешће грађана, принцип супсидијарности, принцип доброг управљања и управе, концепт и дефиницију регионалне власти, ентитете који се налазе између централне и локалне власти, нехијерархијске односе са локалним властима, принцип лојалности и поштовања територијалног интегритета, принцип кохезије, уставну или правну основу регионалне самоуправе, делокруг регионалне самоуправе, право на иницијативу, регионалне изабране органе, услове обављања функција изабраних представника који сачињавају регионалне органе, ресурсе регионалних органа, самоорганизацију регионалних органа, право на удруживање, међурегионалну сарадњу и спољне односе, право на консултовање, надзор над актима регионалне власти и

заштиту регионалне самоуправе. Највећи број ових елемената већ је претходно дефинисан кроз основне принципе европског регионализма.

7.8. Европска повеља о регионалној самоуправи

Европска повеља о регионалној самоуправи (Нацрт)(ЦЛРА:1997) – у оквиру Савета Европе израђен је овај Нацрт као једна врста пандана Европској повељи о локалној самоуправи, а који би (по усвајању) постао правни документ који обједињује минималне демократске стандарде за уређење регионалне самоуправе. Европска повеља о регионалној самоуправи још увек нема снагу правно обавезујућег документа због различитих гледишта на уређење регионалне самоуправе. Нацрт не даје смернице за уређивање региона већ полази од утврђене административне структуре у будућим земљама потписницама, при чему се регионима сматрају они нивои територијалне организације власти који имају представничке органе изабране од грађана, који се у територијалној организацији власти налазе између централног и локалног степена управљања јавним пословима и који су у том смислу највеће територијалне јединице неке државе. Европска повеља о регионалној самоуправи (Нацрт) нормира право на регионалну самоуправу у складу са начелом супсидијарности; општу клаузулу гарантовану уставом као основ вертикалне деобе јавних послова (не одређујући том приликом ни оквирно делокруг послова региона); активнију улогу региона у извршавању националних закона на сопственом подручју; односе региона и јединица локалне самоуправе у њиховом саставу (у складу са начелом супсидијарности); уређење међурегионалне и прекограничне сарадње; односе са централним државним властима (засноване на начелима партнерства и сарадње и њихово прикладно представљање у националним законодавним и управним органима) и учешће региона у европским и међународним односима.

7.9. Регионална политика ЕУ

Регионална политика је посебна врста јавне политике чији је циљ да смањи разлике у развоју између богатијих и сиромашнијих подручја неке државе или групе држава (нпр. у Европској Унији). Иако су у почетку приоритети финансирања били изградња комуналне, привредне и других облика тзв. физичке инфраструктуре, тежиште се касније поступно померило ка развоју предузетничких активности, нових технологија, људских потенцијала и општем унапређењу развоја кроз образовање, стручно усавршавање, преквалификавање радне снаге, заштиту животне средине,

стратешко планирање развоја, и заштиту изворних карактеристика неког подручја. Посебан замајак у развоју регионалне политике проистекао је из процеса европских интеграција, у којем она постаје један од темељних стубова јавне политике ЕУ.

Регионална политика ЕУ,²⁶⁶ као једна од заједничких политика за коју ће у периоду од 2007. до 2013. година бити издвојено 36% од укупног буџета ЕУ, главни је инструмент смањивања развојних неједнакости између европских региона и постизања равномернијег просторног развоја ЕУ. Регионална политика ЕУ се спроводи кроз реализацију пројеката усмерених на три главна циља, и то: 1) Циљ 1: Конвергенција (уз помоћ средстава из Европског фонда за регионални развој - ЕРДФ, Европског социјалног фонда - ЕСФ и Кохезионог фонда); 2) Циљ 2: Регионална конкурентност и запосленост (уз помоћ средстава из Европског фонда за регионални развој - ЕРДФ и Европског социјалног фонда - ЕСФ); 3) Циљ 3: Европска просторна сарадња (уз помоћ средстава из Европског фонда за регионални развој - ЕРДФ).

У остваривању Циља 3 могу учествовати и земље које су кандидати или потенцијални кандидати за чланство у ЕУ (као што је Република Србија), као и суседне земље, за чије учешће су обезбеђена два финансијска инструмента ЕУ: Инструмент за претприступање – ИПА и Европски инструмент за суседство и партнерство – ЕНПИ. У оквиру Циља 3 постоје програми: прекограничне сарадње, транснационалне сарадње и међурегионалне сарадње (укључују програме Urbact, Interact и ESPON).

Помоћ регионима на нивоу ЕУ, пружа се кроз **структурне фондове и кохезиони фонд**. Примарни циљ који се остварује преко кохезионог и структурних фондова, јесте смањење разлика у развијености између земаља чланица и самих европских региона путем суфинансирања (у сарадњи са државама чланицама) јавних инвестиционих пројеката у подручју саобраћајне инфраструктуре, заштите животне средине, образовања и усавршавања, те финансијске подршке предузећима. Од 2007. године, државе кандидати и потенцијални кандидати могу користити средства из програма ИПА (Instrument for Pre-accession Assistance - ИПА, којим су замењени програми CARDS, PHARE, ISPA и SAPARD), како би имале више успеха у поступном прилагођавању правним тековинама ЕУ и припреми за коришћење структурних фондова. Тај програм је успостављен Уредбом Савета (ЕЗ) бр. 1085/2006, којом се оснива Инструмент претприступне помоћи, и Уредбом Комисије 718/2007 о спровођењу Уредбе Савета ЕУ о успостављању програма ИПА. Овај програм, чија

²⁶⁶ В.: **A. Evans**, *EU regional policy*, Richmond, 2005.

финансијска вредност износи 11.468 милијарди евра, обухвата следеће компоненте: подршка транзицији и изградњи институција, регионална и прекогранична сарадња, регионални развој, развој људских потенцијала и рурални развој. Основна начела којих се ЕУ придржава приликом израде и извршавања регионалних развојних планова и програма су: програмирање, партнерство, допуна, супсидијарност и координација. Уз основне структурне фондове, постоје и четири тзв. иницијативе Заједнице. Реч је о развојним програмима за пружање помоћи у решавању специфичних проблема регионалног развоја ЕУ: EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN. Конвергенција се као циљ остварује убрзањем економске конвергенције најмање развијених подручја, односно региона, инвестирањем у људски и физички капитал, развојем друштва утемељеног на знању, прилагођавањем економским и социјалним променама, заштитом животне средине, и побољшавањем ефикасности рада управе, а реализује се и преко Европског фонда за регионални развој (ЕРДФ), Европског социјалног фонда (ЕСФ) и Кохезионог фонда.

7.10. Регионални развој и статистичка регионализација

Регионални развој је дугорочни и свеобухватни процес унапређења одрживог економског и друштвеног развоја региона и јединица локалне самоуправе, уз уважавање њихових специфичности, и представља начин за смањење утицаја „проклетства територијалног порекла“. Регионални развој се подстиче пре свега поправљањем инфраструктуре, образовања, комуникација и информисања, а мери се праћењем 5 димензија развијености. Свака димензија се састоји од групе индикатора из области економије, образовања, демографије, инфраструктуре и екологије.²⁶⁷

Статистички регион је подручје које се, у циљу олакшања вођења јавне политике, у статистичком смислу посматра као целина, због хармонизације система прикупљања података. Основно мерило на основу којег се образује је број становника и постојећа територијална подела (границе статистичких региона најчешће се поклапају са границама постојећих територијалних јединица одређене државе). Добија на значају јачањем процеса европских интеграција и јачањем регионалне политике ЕУ, посебно увођењем јединствене НУТС класификације просторних јединица за статистику. Статистички регион нема својство правног лица нити има других

²⁶⁷ В. више у: **Д. Вучетић**, „Равномеран регионални развој у правним системима Републике Србије и Европске Уније“, у: *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе (зборник радова, св. 1)*, Ниш, 2009, стр. 60.

самоуправних елемената (представничке и извршне органе, изборност органа, финансије, нормативна овлашћења итд.). Статистички региони се сврставају у НУТС и ЛАУ категорије.

НУТС (фр. *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) представља систем за статистичку класификацију територијалних јединица. Уредбом (ЕЗ-а) бр. 1059/2003 Европског парламента и Савета о утврђивању заједничке номенклатуре просторних јединица за статистику (НУТС), од 26. маја 2003. године, дефинисана је номенклатура просторних јединица за статистику (НУТС) као хијерархијски систем класификације територија ЕУ у оквиру националних, регионалних или административних граница земље, који за резултат има образовање статистичких региона, регионалних јединица и подрегионалних јединица. НУТС, наиме, представља основицу за прикупљање, развој, усклађивање и унапређење регионалне статистике унутар ЕУ. На основу тих података, Европска комисија, у оквиру буџетског циклуса (тренутно је на снази буџет за период 2007-2013), утврђује јединствену листу развијености региона свих земаља чланица ЕУ на нивоу НУТС 2, делећи их на неразвијене регионе (регионе који имају испод 75% БДП по глави становника у односу на просек ЕУ) и развијене регионе (регионе који имају изнад 75% БДП по глави становника у односу на просек ЕУ). Прва категорија НУТС 1 обухвата подручје на којем живи преко 3 милиона становника, НУТС 2 подручје на којем живи између 800.000 и 3 милиона становника а НУТС 3 подручје на којем је настањено између 300.000 и 800.000 становника. Основни критеријуми за НУТС класификацију су постојећа управно-територијална подела одређене државе и број становника, док површина тих јединица има мање значајну улогу.

Локална административна јединица или скраћено **ЛАУ** (*Local Administrative Unit*) је термин који се користи за статистичку класификацију најмањих територијалних јединица. Целокупна територија ЕУ (и у оквиру тога територија сваке од држава чланица) је, према садашњем систему, подељена на пет нивоа: НУТС I, НУТС II, НУТС III, ЛАУ 1 и ЛАУ 2. Успостављање локалних административних јединица, односно класификација најнижих локалних подручја, од великог је значаја за регионални и локални развој (јер се политика ЕУ усмерава и на подручја која се не могу класификовати НУТС категоризацијом). ЕУРОСТАТ (статистичка канцеларија ЕУ са седиштем у Луксембургу, основана са задатком да обезбеђује квалитетне статистичке податке и анализе на европском нивоу ради омогућавања поређења међу државама и регионима) је уз регионалну базу података РЕГИО, успоставио и регионални информациони систем СИРЕ (*European Infra-regional Information System*)

који прикупља податке на нивоу јединица локалне самоуправе, за чије потребе је установљена додатна класификација локалних административних јединица (ЛАУ 1 и 2), која је усклађена са НУТС категоризацијом. До 2003. године, те две врсте просторних јединица су биле дефинисане као региони у оквиру НУТС номенклатуре и то као НУТС 4 и НУТС 5. За статистичку анализу на нивоу градова, односно градских четврти и ширих градских зона, а због све већег броја становништва настањеног у градовима, изграђена је база поузданих и упоредивих података на нивоу одабраних градова, те ширих градских подручја држава чланица и држава кандидата која се назива УРБАН АУДИТ. Ова база је подељена на девет подручја и садржи податке из области: демографије, социјалних, економских и грађанских питања, обуке и образовања, животне средине, саобраћаја, информационог друштва, културе и рекреације. Она представља тзв. репрезентативни узорак, јер не обухвата сва урбана подручја. Ниво града у већини држава одговара локалним административним јединицама другог степена. Наравно, постоје изузеци. Према подацима из Урбан Аудит базе има примера да град обухвата и подручја ван административних граница града, као што је то нпр. случај у Француској где се већи градови шире и на околне општине, тако да ниво града чине тзв. заједнице општина, односно заједнице градова. Шире урбане зоне, које су уведене ради лакшег поређења и доступности података, одређују се путем функционалних урбаних региона (ФУР) и разликују се с обзиром на национални и локални контекст. Ови региони се добијају апроксимацијом података прикупљених за НУТС 3 и ЛАУ 1 ниво. Ради омогућавања градским властима да добију праву слику о евентуалним неједнакостима у друштвено-економској структури појединих делова града, дефинисане су градске четврти, тзв. СЦД 1 и 2, односно Sub-City District 1. и 2. нивои, где СЦД 1 ниво одговара већ постојећим подручјима унутар града, а СЦД 2 ниво је установљен према критеријумима базе података УРБАН АУДИТ.

**ТРЕЋИ ДЕО –
ТЕРИТОРИЈАЛНИ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ**

Као што смо видели, јединице децентрализације су мултифункционалне територијалне појаве. Међутим, пре сваке анализе функционалног аспекта децентрализације, поставља се низ питања која се односе на њен територијални оквир. На основу којих принципа треба конципирати читаву мрежу јединица децентрализације? Која је оптимална величина и број становника јединица децентрализације? На основу којих критеријума?

Ова и многа друга питања заокупљала су истраживачку пажњу још од времена античких филозофа. **Платон** и **Аристотел** су сматрали да подручна заједница мора бити мала и заснована на заједничким веровањима и вредностима, како би била одржива. Кренувши прво од сасвим малог броја од једне хиљаде грађана (око шест хиљада становника), Платон у позној фази свог стваралаштва ову основу значајно проширује и долази до бројке од пет хиљада грађана, што је еквивалентно броју од око тридесет хиљада становника, наводи Карл Фридрих.²⁶⁸ Овај антички класик је сматрао да је древна Атина са својих три стотине хиљада становника у петом веку п.н.е, представљала поремећај поретка заједнице. Интересантно је да су се стари Римљани, приликом планирања нових градова, придржавали стандарда које је Платон установио.²⁶⁹ Наука античког доба је препознала проблем енормног раста градова, који је касније мучио управу Рима, закључујући да треба избећи „мегалополску елефантијазу“.²⁷⁰ Са појавом поновног занимања за античка достигнућа, у средњем веку се поново отвара питање оптималне величине јединица децентрализације. У том периоду настанка модерне територијалне државе, размишљања многих мислилаца тога доба (почевши од св. Томе Аквинског, преко Бодина и Алтузијуса и надаље) била су на Платоновом и Аристотеловом трагу. Градови-државе Италије, Холандије и Немачке тога доба били су мотори развоја, а по величини су били упоредиви са градовима-државама Античке Грчке.²⁷¹

Британски филозоф **Дејвид Хјум** (1711-1776), у делу „Есеји – морални, политички и књижевни“,²⁷² објављеном по први пут 1742. године, изградио је модел

²⁶⁸ **К. Фридрих**, *Конституционална демократија...*, стр. 201.

²⁶⁹ Исто.

²⁷⁰ **Л. Мамфорд**, *Град у историји*, Београд, 2001, стр. 252.

²⁷¹ „Фиренца је имала можда четрдесет хиљада становника 1470. године. Келн је имао око тридесет хиљада у исто вријеме“ наводи Карл Фридрих (н.д., стр. 201)

²⁷² **D. Hume**, „Idea of a Perfect Commonwealth - Essay XVI.“, у: **F., Watkins** (ed.): *Hume - Theory of Politics*, New York, 1951, p. 230.

одговарајуће и практичне организационе структуре идеалне државе: читава државна територија прво би била подељена на 100 округа (counties) а сваки округ на 100 парохија (parishes). Број парохија као основних територијалних јединица укупно би у таквом моделу државе износио 10.000. Наравно, Свој идеални модел Хјум је конструисао руководећи се просторним карактеристикама које је у његово време имало Уједињено краљевство Велике Британије и Северне Ирске. У случају да нека држава која би хтела да примени његове принципе има мању површину он предлаже смањење броја округа (али никако испод 30). У супротном случају (уколико држава има већу површину), он не предлаже повећање броја округа, већ проширење територије парохија (чија је просечна површина требало да износи 30км²) или евентуално повећање њиховог броја (од оптималног броја од 100 парохија по округу). Занимљиво је да је у Енглеској у 19. веку заиста било успостављено око 10.000 парохија као најнижих јединица децентрализације.

У свом делу „Представка о општинама“ (Memoires sur le municipalites) упућеном француском краљу Лују XVI, француски економиста и државник **Робер Тирго** (Robert J. Turgot, 1727-1781) је, у циљу територијалне трансформације француског краљевства, изградио нови модел његове територијалне организације. Као што видимо, предлог настаје отприлике у исто време када и Хјумов. По Тиргоовом предлогу, Француску је требало поделити на око 30.000 малих општина са око 15 км² површине. Јединице потенциране децентрализације „провинције“, обухватале би тридесет таквих малих општина, а тридесет провинција сачињавало би следећу јединицу потенциране децентрализације – „велику општу јединицу краљевства“. Испод нивоа централне државне управе налазило би се тридесетак таквих јединица трећег степена.²⁷³ Као и Хјум и Тирго се, приликом израде свог модела, руководио тадашњим димензијама, саобраћајним и инфраструктурним капацитетима Француске (око 500.000 км²). Међутим, с обзиром на своје практично искуство у вођењу државне управе, Тирго је, у односу на Хјума, био много практичнији у моделовању француске територијалне структуре, сматрајући да је оптималан број контаката виших са нижим јединицама децентрализације 30, а не 100 јединица, као што је предлагао Хјум. Из такве полазне основе касније је произашла тростепена организација децентрализације. На жалост, француски Краљ је његове замисли оценио као превише смеле за то доба и оне никада нису заживеле у пракси. Па ипак, у доба постреволуционарне Француске, Тиргоове

²⁷³ P. Vigreux (red.): *Turgot*, Paris, 1947, p. 362-363.

идеје, посебно замисао да цео систем треба заснивати на малим, међусобно уједначеним општинама, са површином од око 15 км², имале су знатног утицаја на систем децентрализације у тој државис.

Данас је више него евидентно да су функције јединица децентрализације у релацији са њиховом величином. На пример, једна јединица од око десетак хиљада становника имаће довољно средстава да набави цистерну за прање улица, за разлику од јединице коју настањује око две хиљаде људи. Због тога су власти у појединим државама декретима одређивале величину јединица.²⁷⁴

У „Конституционалној демократији“ **Карл Фридрих** пише:

„До извјесне мјере подјела градова на мање јединице измјенила је ове тешкоће, али у цјелини само су мали градови способни да на добар начин употребљавају право да управљају самим собом. У ствари се често заборавља да су појам и пракса локалне самоуправе развијени у вријеме када је мало градова имало више од сто хиљада становника. Стога мали град може бити, мада често није, 'школа демократије' што су Брајс и други тврдили да јесте.“²⁷⁵

Такође, све је чешћа пракса, коју ћемо у петом делу дисертације детаљно обрадити, да је проблем величине јединице децентрализације боље решити њиховом сарадњом, а не спајањем и укрупњавањем. „Дјелотворна сарадња више локалних заједница посредством заједничких одбора је неспретнија, али она је вјероватно здравија када је у питању партиципација грађана.“ – закључује расправу по овом питању Карл Фридрих.²⁷⁶

Анализирајући ово питање као посебан проблем науке о управљању, **Милан Петровић** с тим у вези наводи да се: „размишља да ли јединице истога ступња децентрализације треба да буду једнаког или различитог обима, како у погледу површине, тако и у погледу броја становника“.²⁷⁷ Овај аутор сматра да, иако би се једнакошћу обима јединица децентрализације допринело потпунијем остварењу начела једнакости, низ практичних разлога говори у прилог *различитости*. Основни разлог који онемогућава стварање јединствене „децентралне управне структуре“ јесте велика разлика у густини становништва на појединим деловима државне територије.

²⁷⁴ Владаина комисија за локалне границе у В. Британији је својевремено фаворизовала јединице са око двестотине хиљада становника. Што је већ неодговарајуће велики број.

²⁷⁵ **К. Фридрих**, н.д., стр. 200.

²⁷⁶ **К. Фридрих**, н.д., стр. 204.

²⁷⁷ **М. Петровић**, *Наука о управљању као претпоставка управне политике...*, стр. 204.

Руководећи се резултатима до којих је у свом истраживању дошао **Тиме** (Thieme), овај аутор наводи да је величина јединице децентрализације у вези са њеном управном снагом, прегледношћу, доступношћу, и функцијама органа неке управне јединице.

Међутим, уопште узев, мало је радова посвећених само проблемима територијалног аспекта децентрализације, већ се она третирају у оквиру радова који на један општији начин обрађују скуп различитих питања локалне и регионалне самоуправе. Ретке су студије које се баве баш територијалним аспектом децентрализације и успевају да досегну задовољавајући степен теоријске обраде.²⁷⁸ На основу принципа изграђених у оквиру једне опште теорије територијалних аспеката децентрализације, било би лакше оценити колико је децентрализација неке државе адекватно извршена, јер се конкретне територијалне карактеристике различитих система децентрализације веома разликују. Међутим, интересантно је да су, поједини системи децентрализације кренувши са различитих полазишта остварили приближно сличне територијалне карактеристике. Наравно то не значи да се може говорити о неком идеалном моделу по којем би се територијално могле устројавати сви системи децентрализације. Пошто у дисертацији желимо да дођемо до дубљих увида у проблематику територијалне поделе, покушаћемо да утврдимо низ принципа територијалне организације на основу којих ће бити лакше поређење различитих система децентрализације са становишта остваривања тих принципа. Тиме се избегава замка формалног поређења, а проучавање територијалног оквира различитих система децентрализације издиже изнад нивоа пуке дескрипције. Такав приступ представља полазиште за једно будуће конструисање целовите и емпиријски проверљиве теорије о територијалној основи децентрализације.

²⁷⁸ Од релативно новијих радова у ову групу спадају: **R. Dahl, E. R. Tufte**, *Size and Democracy*, Stanford, 1973; **M. Keating**, „Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice“, у: **D. Judge, G. Stoker** и **H. Wollmann** (eds.): *Theories of Urban Politics*, London-Thousands Oaks-NewDehli, 1995. Савет Европе се детаљно бавио територијалним аспектима децентрализације својих чланица у извештају из 1995. (**Council of Europe**, *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Стразбур, 1998). Ова проблематика се обрађује и у другим радовима које смо користили приликом израде овог дела дисертације: **И. Перко-Шепаровић**, *Величина локалне јединице* (необјављена докторска дисертација), Загреб, 1965; **Е. Пусић**: *Локална заједница*, Загреб, 1963; **М. Јовичић**: *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд, 1974; **Е. Пусић**: *Комуна и опћина*, Загреб, 1981, и **С. Иванишевић**, „Територијална основа локалне самоуправе“, стр. 193-225 у: **И. Копрић** (ур.), *Јавна управа (наставни материјали)*, Загреб, 2006.

Међу првима је неке од тих принципа формулисао **Еуген Пусић**, с тим да их је означио као услове, односно критеријуме територијалне поделе. Пусић сматра да подела територија државе на уже, регионалне и локалне, јединице треба да задовољи четири услова, односно критеријума: 1. да обухвати читаву државну територију; 2. да оствари највећу могућу једнакост између јединица исте врсте и нивоа по величини и положају; 3. да постигне што већу економско-финансијску самодовољност свих јединица; 4. да омогући што лакши приступ становништва локалним органима и службама.²⁷⁹ Међутим, мана Пусићеве поставке ових принципа јесте што он критеријуме врло штуро објашњава без улажења у њихову даљу обраду.

Као што ћемо касније видети, сваки систем децентрализације, да би био одржив, мора да у извесној мери оствари одређени број принципа територијалне поделе. Ти принципи се могу разврстати у две групе. Прву чине они који се односе на територијалну поделу државе као целине, а у другу се сврставају они који се односе на делове државе, тј. који се примењују приликом одређивања подручја сваке јединице децентрализације понаособ. У прву групу принципа спадају потпуна обухваћеност, трајност, практичност, одговарајућа организациона структура и уједначеност. У другу групу принципа, који се односе на саме јединице децентрализације, спадају: потпуност, економска самосталност и потенцијал, оптималан број становника (са становишта учешћа грађана у локалном управљању) и оптимална површина (са становишта приступачности локалних јавних служби грађанима).

Након што проучимо сваки од ових принципа понаособ, покушаћемо да оценимо колико је сваки од њих примењен у реалној територијалној организацији Републике Србије.

1. ОПШТИ ПРИНЦИПИ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

1.1. Принцип потпуне обухваћености државне територије

Принцип обухваћености подразумева да мрежа јединица децентрализације треба да обухвати читаву државну територију без остатка. И обратно, ниједно подручје државне територије, без обзира на степен насељености, не би требало да остане изван поделе на јединице децентрализације. Разлоге због којих је нужно целокупну државну територију изделити на јединице децентрализације мислимо да није потребно посебно

²⁷⁹ **Е. Пусић**, *Управни системи, књига I*, Загреб, 1985, стр. 328. В. и: **П. Димитријевић, Д. Вучетић**, *Систем локалне самоуправе*, Београд, 2011, стр. 21.

објашњавати. Иако су све државе са конитиненталним правним системима у потпуности оствариле принцип потпуне обухваћености, њега у пракси неких других држава није могуће увек применити. То се, пре свега односи на оне државе чија територија обухвата и пространа, слабо насељена, тешко приступачна подручја, попут Аустралије, Канаде и других.

Више од 40% државне територије Канаде је ретко насељено и неприступачно подручје које је подељено на две, просторно различите, управне целине. Прва је Северозападне територије (Northwest Territories) са површином од 3.400.000 км² и са свега 52.000 становника, а друга је Јукон (Yukon), административно подручје уз границу са Аљаском, које има површину од преко пола милиона км² и око 25.000 становника.²⁸⁰ Иако немају статус јединица децентрализације, нити статус федералних јединица, у њиховом организовању присутан је принцип изборности, јер становништво тих територија бира два односно једног представника у доњи дом канадског парламента. Ове управне целине налазе се под директном управом повереника савезне владе Канаде која их на те положаје именује. Локалном индијанском становништву ипак је омогућено да бира своје представнике у саветодавна органе која делују при влади.

Други пример ретко насељених и неприступачних подручја која се налазе „са оне стране“ поделе на јединице децентрализације су поједини делови Аустралије. Највећи од њих, Северна територија (Northern Territory), са површином од 1.300.000 км² и око 50 хиљада становника, такође се налази под директном управом савезне владе. Од 1978. године, становницима насељених делова тог подручја пружена је могућност да успоставе јединице децентрализације. У федералним јединицама Северна Аустралија (Western Australia, 2,5 милиона км² и око милион становника) и Квинсленд (Queensland, 1.700.000 км² и око 2 милиона становника), на чијој територији се такође налазе велика ненасељена подручја, јединице децентрализације такође постоје само у насељеним подручјима.²⁸¹

Са друге стране, постоје и супротни примери оних држава у којима се такође налазе велика ненасељена подручја, али које ипак до краја остварују принцип потпуне обухваћености. Једна од њих је Шведска која је, са својих 450.000 км² површине у

²⁸⁰ V. Hoffmann-Martinet, J. M. Sellers (eds.), *Metropolitanization and political change*, Wiesbaden, 2005, p. 23.

²⁸¹ E. Brunet-Jailly, J. F. Martin, *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*, Toronto, 2010, p. 180.

Европи одмах иза Француске и Шпаније, по величини државне територије. С друге стране, њено становништво броји свега девет милиона и претежно је концентрисано у јужној половини државе у којој живи седам осмина шведске популације, а свега једна осмина живи на северном делу. Но чак и у таквим условима шведски систем децентрализације обухвата читаво државно подручје. Али због тога су шведске комуне, са просечном површином од око 1.500 км², по површини територије далеко највеће јединице децентрализације у кругу држава са континенталним правним системима. Просторно највећа јединица Кируна обухвата близу 20.000 км² и налази се на крајњем северу земље, док је најмања комуна Сундбиберг са свега 9 км² предграђе шведске метрополе.²⁸²

1.2. Принцип трајности

Територијална подела државе на јединице децентрализације треба да буде стабилна и трајна, да би процес децентрализације дао праве резултате. Другим речима, границе између јединица децентрализације не би требало једноставно и често да се мењају, било вољом становника одређених подручја било на иницијативу централних власти. А често је баш обрнуто случај. Основни механизам за остваривање принципа трајности јесте регулисање територијалне организације искључиво **законом** (овлашћење не треба давати извршној власти). Законодавац, приликом утврђивања подручја јединице децентрализације, може консултовати становнике одређеног подручја спровођењем саветодавног референдума – што га по правилу не обавезује. Принцип трајности, поготову ако се дуже времена примењује, повећава **степен идентификације** становништва одређеног подручја са сопственом јединицом децентрализације, што је основни предуслов активног учешћа грађана у управљању пословима од подручног значаја. Овај принцип гарантује и предвидљивост и поузданост у раду органа управе у јединици децентрализације. Учестале промене месне надлежности доводе до повећања правне несигурности, а повећава се и опасност од волунтаризма и арбитрерности у поступању подручних управних органа. Такође, адекватном применом овог принципа стабилизује се однос централних са децентрализованим органима, јер честе промене територије јединица децентрализације, доводе до дезоријентације грађана и управних структура неке државе и заправо су често у функцији њене централизације. Последња предност до које

²⁸² Д. Вучетић, Д. Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник*, Ниш, 2006, стр. 111.

доводи адекватна примена овог начела јесте повећање правне сигурности кроз континуитет у *заштити имовине* јединица децентрализације, јер се приликом избегавања честих промена граница међу њима, елиминишу могући проблеми у вези са правним следбеништвом те имовине.

Међутим, пред доследном применом овог принципа стоји низ *препрека*: велике миграције становништва (пре свега из сеоских у градска подручја), брз развој саобраћајне инфраструктуре, интензивно ширење свих врста комуникационих средстава и др. Сваки од ових процеса тражи стално прилагођавање територијалне структуре, што релативизује границе међу јединицама децентрализације, а државе ставља под непрекидни притисак *императива територијалне реорганизације свог подручја*.

Због тога се принцип стабилности територијалне поделе јединица децентрализације у савременом друштву мора примењивати у модификованом облику – односно да се уз осигурање стабилности територијалне поделе ипак мора водити рачуна о нужности мењања зарад прилагођавања друштвеним променама.

1.3. Принцип практичности

Овај принцип захтева да територијална организација мреже јединица децентрализације буде *једноставна, прегледна и уређена*. Принцип практичности је у тесној вези са принципом уједначености и подразумева смањење, на оптималну меру, вишеобразности облика јединица децентрализације, преклапања њихових надлежности, паралелизма управних структура, тј., уопште узев, нејасности и замршености управних комуникација и процедура. Основни резултат једноставније, отвореније и рационалније организације система децентрализације, јесте да се у њему грађани лакше сналазе, боље и брже остварују своја права и штите своје интересе, и са једноставније управљају заједничким пословима од општег интереса. Поврх тога, једноставна и практична територијална организација омогућава лакшу интеграцију система децентрализације тамо где је он потенциран односно вишестепен. И супротно што је један систем компликованији и непрегледнији, биће теже повезати га у целину ради послова од подручног јавног интереса па ће више средстава, енергије и времена бити потрошено на унутрашње повезивање, чиме ће се смањити његова ефективност и економичност.

Практичност територијалне поделе је у општем, државном интересу и стога што се њоме се олакшава надзор над радом и актима децентрализованих органа, нарочито у

домену поверених послова, чиме се осигурава успешна примена принципа уједначености како у примени закона на подручју целе државе, тако и у гарантовању истог квалитета појединих служби којима се задовољавају потребе свих грађана.

Данас су, међутим, системи децентрализације појединих држава прилично далеко од идеала једноставности и рационалности садржаних у принципу практичности. Често су поједина решења више израз конкретних политичких интереса, односа политичких снага у датом тренутку или низа других случајних околности него што су резултат примене неког унапред припремљеног и образложеног рационалног плана.

Па и сам принцип практичности има вишеструки смисао и значење, дакле, није једнообразан. Је ли је неко територијално решење једноставно, прегледно и уређено, зависиће од циљева и вредности чијем се остварењу тежи. Због тога је потребно јасно и експлицитно формулисати циљеве територијалне поделе, односно територијалне основе децентрализације у неком управном систему, поштујући одговарајући редослед потеза које смо дефинисали у другом делу дисертације. Пошто ти циљеви могу бити различити, чак и супротни (повећање демократичности може довести до смањења ефикасности јединица децентрализације и обрнуто), потребно је међу њима одредити ранг приоритета, јер ће тек тада при решавању појединих проблема бити одабране најприхватљивије опције.

1.4. Принцип одговарајуће организационе структуре

У тесној вези са претходним принципом, овај принцип подразумева јасно територијално разграничење јединица децентрализације, лако уочљиве линије вертикалног повезивања, оптималан број хоризонталних контаката потенцираних са простим јединицама децентрализације и одговарајући број вертикалних степени јединица децентрализације.

Први поделелемент овог принципа јесте *потпуно територијално разграничење* јединица децентрализације како би се избегао позитиван или негативан сукоб надлежности између њих. Такође, јасним разграничењем се избегавају имовински и финансијски спорови међу суседним јединицама децентрализације, а прецизирају се и просторне надлежности. Јасно разграничење месне надлежности је посебно важно данас кад се све чешће јављају проблеми загађивања и еколошке девастације простора. У пракси се границе између јединица децентрализације одређују на основу граница катастарских општина у њиховом саставу. Дакле, уколико држава има добро уређену,

функционалну катастарску службу, потпуно остварење првог поделементa овог принципа неће бити тешко остварити.

Уколико је систем децентрализације у некој држави потенциран, јавља се и *проблем вертикалног повезивања* јединица које функционишу на различитим степенима управног система и њиховог повезивања са централном државном управом. По правилу комуникација централних државних инстанци у таквој ситуацији би ишла преко међустепених инстанци (не директно са сваком основном јединицом децентрализације понаособ), чиме се поједностављује и појефтиније процес вертикалне интеграције система. Дакле, јединице потенциране децентрализације тада помажу, усмеравају и надзиру јединице просте децентрализације које се налазе на њиховом подручју, док средишња државна управа, по правилу, непосредно не контактира са основним јединицама децентрализације, већ само са потенцираним јединицама децентрализације (другог или трећег степена).

Територијално разграничење јединица потенциране децентрализације одређује се према спољним границама јединица нижег степена у њиховом саставу. Међутим, као што ћемо касније видети, у појединим државама се појединим јединицама децентрализације, обично већим градовима, даје посебан статус и оне се изједначавају са јединицама потенциране децентрализације, иако се налазе на подручју неке друге, потенциране, јединице децентрализације из чије су надлежности изузете и подређене централним државним инстанцама.²⁸³ У таквим ситуацијама потребно је бити посебно обазрив приликом разграничења подручја јединица децентрализације, поготову због сталне експанзије градског подручја. Овај проблем се додатно усложњава у случају тзв. урбаних агломерација које обично обухватају подручја већег броја градова која прелазе и секу границе више јединица потенциране децентрализације или чак више федералних јединица. Најсложенији случај постоји ако свему претходно наведеном придодамо потребу разграничења од тзв. специјалних јединица децентрализације (као што су рецимо школски дистрикти или водопривредне институције у Француској), чија се подручја, по правилу, одређују према потреби службе за коју се организују, без обзира на границе општинских јединица децентрализације. Тада настаје врло сложена мрежа локалних јединица у којој експоненцијално расте број проблема у вези са разграничењем подручја, поделом надлежности и организацијом надзора.

²⁸³ В. анализе система децентрализације у Немачкој, Чешкој, Мађарској, Словенији и Хрватској, дате у шестом и седмом делу дисертације.

У државама са потенцираном децентрализацијом користе се посебни индикатори како би се проценила адекватност територијалне структуре: *распон хоризонталних контаката* и *распон вертикалне везе*.²⁸⁴ Распон контаката постоји у потенцираним јединицама децентрализације и односи се на број основних (нижих, простих) јединица децентрализације на подручју потенциране јединице децентрализације, чије функционисање јединица потенциране децентрализације усклађује, усмерава, повезује, помаже и надзире. Величина овог индикатора је обрнуто пропорционална успешности потенциране јединице у управљању и координацији нижим јединицама. Другим речима, што је распон контаката већи, мања је вероватноћа да ће потенцирана јединица децентрализације успешно обављати своје функције. Међутим, уколико је тај број премали онда се поставља питање оправданости постојања потенцираних јединица децентрализације, односно организационе (не)адекватности територијалне поделе. Оптималност овог броја зависи и од надлежности које потенцирана јединица поседује према основној јединици, па се стога он увек израчунава за сваку конкретну државу понаособ, а у једном теоријском смислу, на основу синтезе података добијених анализом већег броја различитих система децентрализације, могуће је говорити о доњој и горњој граници оптималног броја контаката.

Распон вертикалне везе, са друге стране, односи се на оптималан број степени у нехијерархијски организованом систему децентрализације и условљен је могућношћу одржавања ефективне вертикалне везе у том систему (без мимоилажења појединих степена). Величина овог броја обрнуто је пропорционална брзини комуникација између државног врха и основних јединица децентрализације. Осим успоравања комуникација, то као последицу има искривљавање информација и смањену ефикасност јединица децентрализације, односно управног система читаве државе. Дакле, број вертикалних веза израчунава се по вертикалној оси, за разлику од броја контаката где се то чини по хоризонталној оси. Искуство система децентрализације у унитарним државама показује да број вертикалних веза не би требало да прелази три степена. Распон контаката и распон вертикалне везе представљају индикаторе који се налазе у међусобној зависности.

²⁸⁴ Е. Пусић, *Наука о управи*, Загреб, 2002, стр. 192 и даље.

Проучимо сада вредности ова два индикатора на примерима конкретних континенталних (у)правних система са простим системом децентрализације.

Швајцарска федерација се састоји од 26 федералних јединица (20 кантона и 6 полукантона) које су по величини популације и територије мање од другостепених јединица у већини других континенталних правних система. Упркос томе, швајцарски кантони имају много шира овлашћења према јединицама децентрализације у свом саставу од стандардних јединица потенциране децентрализације, јер аутономно регулишу, усмеравају и надзиру јединице просте децентрализације на свом подручју. Савезна држава без пристанка већине кантона и грађана на референдуму не може регулисати материју која се тиче јединица децентрализације. Територијална подела у Швајцарској се већ дуго (деценијама) није значајније мењала, а број јединица децентрализације првог степена (комуна) усталио се на око три хиљаде, што значи да их просечно по федералној јединици има нешто више од стотину. Упркос тако великом броју хоризонталних контаката, између кантона и комуна нема посебних јединица децентрализације, већ уместо њих постоје јединице деконцентрације појединих органа кантоналне управе у већим кантонима.

У поређењу са швајцарским кантонима, аустријске покрајине (федералне јединице), су знатно веће, па у свом саставу имају у просеку три пута више јединица просте децентрализације. Изузме ли се посебан положај Беча, који има статус града и федералне јединице, аустријски систем децентрализације је прост и чини га 2.358 општина (Gemeinden) и 14 градова (Städte mit eigenem Statut) са нешто већим степеном самосталности.²⁸⁵ Да би се смањио број хоризонталних контаката између покрајинских органа и општина, у већини федералних јединица су успостављени административни окрузи (Bezirke) преко којих се надзире деловање јединица децентрализације првог степена. Иначе, и у Аустрији координацију, усмеравање, пружање помоћи и надзор над локалном самоуправом обављају органи федералних јединица, тј. покрајина (Länder).

Фински систем децентрализације се састоји од 415 општина (kunta) које се деле на урбане и руралне и разликују се по делокругу, али без разлике у статусу и степену самосталности. Као што видимо њихов број је превише велики да би се директно усмеравале и надзирале од централне власти и управе. Стога је финска територија подељена на 6 административних округа (lääni), на чијем челу су централно именовани гувернери, одговорни министру унутрашњих послова. Поред тога, поједина

²⁸⁵ П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе ...*, стр. 167.

министарства имају мрежу деконцентрисаних органа преко којих надзиру општине кад оне обављају послове пренесеног делокруга.²⁸⁶

Савремени систем децентрализације у Португалу (око 10,5 милиона становника и 92.000 км² површине) је успостављен 1974. године и састоји се од 308 јединица децентрализације првог степена (*municípios*). По просечном броју становника оне се сврставају у велике јединице децентрализације првог степена (38.000 у просеку), док по просечној површини (335км²) припадају категорији јединица средње величине. Изнад њих у континенталном делу државе нема јединица потенциране децентрализације, већ с њима односе одржава централна државна управа.²⁸⁷ Испод нивоа основних локалних јединица постоји око 4.261 парохија (*freguesias*) као јединица месне децентрализације које немају сопствени делокруг, него обављају оне послове које на њих пренесу муниципалне јединице. Као што видимо број хоризонталних контаката централне државне управе и основних јединица децентрализације је превелик, што се за сада покушава превазићи путем пет јединица деконцентрације (већа за регионални развој и координацију) Министарства јавних радова, планирања и регионалног развоја и осамнаест дистриката (*divisão distrital*).²⁸⁸

Као што смо већ истакли, претходно дати примери показују распон контаката у државама у којима постоји само проста децентрализација (узимали смо у обзир и унитарне федералне јединице појединих држава). Погледајмо каква је ситуација у државама са потенцираном децентрализацијом.

У СР Немачкој,²⁸⁹ чијем ћемо систему децентрализације посветити више пажње касније, један срез (*Landkreis*) обухвата у просеку 38 општина, што је са становишта координације и надзора оптималан број хоризонталних контаката. У федералним јединицама у којима има више од 20 срезова и среских градова земаљске власти су, у циљу смањења обима контаката, формирале своје регионалне округе

²⁸⁶ **M. Keating, J. Ziller** (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*, Brussels (Committee of the Regions), 2008, p. 113 sq.

²⁸⁷ Једино су, због велике удаљености и тешкоћа у одржавању директних контаката с централном влашћу, на два острва, Азорима и Мадеири, формиране посебне регионалне јединице.

²⁸⁸ **M. Keating, J. Ziller** (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*,..., p. 244 sqq.

²⁸⁹ **M. Keating, J. Ziller** (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*,..., p. 137 sqq.

(Regierungsbezirke), преко којих земаљска власт спроводи надзор над јединицама децентрализације. Тако је у Баварској која има 71 срез и 25 среских градова, дакле 96 јединица које би земаљска управа требало директно да надзире, формирано седам регионалних округа, од којих сваки контролише око 15 срезова.

Шведски окрузи у просеку имају 455.000 становника и око 21.000 км² и просечно обухватају око 14 комуна, што се може сматрати оптималним бројем хоризонталних контаката (слична је ситуација и у другим скандинавским државама).²⁹⁰ Односи између комуна и округа нису строго хијерархијски постављени. Њихов делокруг је прилично прецизно разграничен тако да се функције ретко преклапају, а када до тога ипак дође међусобно сарађују равноправно и оснивају заједничка тела и организације. Ипак, ради осигурања оптималног броја хоризонталних контаката задржана је функција окружног гувернера (landshövding) кога именује влада, а он председава окружним управним одбором, чије чланове бира окружно веће.

Холандија је још из 19. века наследила поделу на 12 покрајина (provincien), које данас имају у просеку око 1,3 милиона становника и око 3500 км² површине.²⁹¹ Испод провинција, као јединице просте децентрализације налазе се општине (gemeenten), којих је 2008. било око 443, што значи да је број хоризонталних контаката просечно 36 општина по провинцији (пре две деценије овај број је био скоро два пута већи и износио је 60 општина). Холандске општине су по површини средње величине, али по броју становника припадају категорији великих простих јединица децентрализације.

Када је белгијски систем децентрализације у питању, недавне промене државног уређења нису се значајније одразиле на његову структуру. Јединица потенциране децентрализације, покрајина (provinciën), има десет и оне у просеку имају око милион становника. По броју становника белгијске покрајине спадају међу највеће јединице потенциране децентрализације у континенталним правним системима, док се по површини од просечно 3052 км² сврставају у категорију средњих. Међутим, њихов број није рационалан. Федералне јединице, Фландрија и Валонија, у свом саставу имају по пет покрајина, што је мали број хоризонталних контаката. Просечан број простих јединица децентрализације у провинцијама је око 60, што представља горњи максимум

²⁹⁰ **M. Keating, J. Ziller** (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*,..., p. 289 sqq.

²⁹¹ **M. Keating, J. Ziller** (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*,..., p. 223 sqq.

броја хоризонталних контаката. Брисел, као трећа федерална јединица обухвата сам град и двадесетак околних комуна.²⁹²

У Француској, као што ћемо касније видети, у просеку се испод једног департмана налази око 360 комуна, што представља неодрживо велик број хоризонталних контаката. Да би се тај проблем донекле ублажио, у департману је успостављен систем јединица деконцентрације који се састоји од 337 арондисмана (arrondissements) и 3838 кантона (cantons). Иако су првенствено јединице деконцентрације арондисмани и кантони такође помажу департманској управи у надзору над комунама. Трећи ниво система децентрализације у континенталном делу Француске чине 22 региона, који у просеку имају око 2.5 милиона становника и око 25.000 км² површине. У саставу региона се просечно налазе четири департмана, што је знатно испод оптималног броја хоризонталних контаката, па се у том смислу може поставити питање рационалности организационе структуре француских департмана.

Слична је ситуација и у Италији.²⁹³ Региони у свом саставу имају у просеку пет покрајина, што је врло мали број хоризонталних контаката, па се у том смислу може поставити питање одрживости постојеће мреже потенцираних јединица децентрализације. Вероватно због тога у последње време постоји тенденција пораста броја покрајина. С друге стране, региони обухватају у просеку око 400 комуна. Отуда се може очекивати да ће се број покрајина повећавати, првенствено у северним италијанским регионима са великим бројем комуна.

У Шпанији²⁹⁴ један регион (од 17 – comunidades autónomas) у просеку обухвата три покрајине, као потенциране јединице децентрализације, што је премали број хоризонталних контаката. Покрајине (diputación Provincial) у просеку имају око 860.000 становника и 9.975 км² површине и у свом саставу имају у просеку око 162 основних јединица децентрализације (municipios), што је неодрживо велики број хоризонталних контаката, који указује на неодговарајуће организовану структуру система децентрализације у овој држави.

²⁹² **M. Keating, J. Ziller** (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*,..., p. 57 sqq.

²⁹³ **M. Keating, J. Ziller** (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*,..., p. 175 sqq.

²⁹⁴ **M. Keating, J. Ziller** (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*,..., p. 275 sqq.

Када су у питању државе чије су системи у процесу консолидовања, велики број њих има систем просте (једноступене) децентрализације. С обзиром да се изостанком другоступених јединица у таквим државама знатно повећао број хоризонталних контаката између јединица децентрализације и централне државних органа, надзор над јединицама децентрализације, по правилу се остварује преко одређеног броја јединица деконцентрације.²⁹⁵

Потенцирани облик децентрализације постоји у Албанији, Хрватској, Румунији, Словачкој и Чешкој. То је по учесталости други облик система децентрализације у континенталним правним системима у процесу консолидовања. Међутим, док су се у прве три државе формирале стандардне другоступене јединице, при чему се водило рачуна о адекватном броју хоризонталних контаката, у друге две то није био случај. Резултат је изузетно велики број хоризонталних контаката које одржавају потенциране са јединицама просте децентрализације (тај обим у Словачкој просечно износи 360, а у Чешкој 445). Да би се то донекле компензовало, задржан је систем органа деконцентрације на средњем степену, путем којег државе надзиру основне јединице децентрализације и организују локалне службе које јединице просте децентрализације нису способне да обављају. Тако је настао сасвим необичан двоступени систем децентрализације у којем кључну, повезујући карику чине јединице деконцентрације. Али о овоме више касније, у седмом делу дисертације.

1.5. Принцип уједначености

Јединице децентрализације истог степена би идеално, типски посматрано, требало да буду што је могуће више изједначене, како у погледу величине, тако и у погледу статуса.²⁹⁶ Критеријум уједначености исцрпљује се само у једнаком броју становника и површини територије, већ се односи и на права, обавезе и надлежности јединица децентрализације. Овај принцип произлази из принципа једнакости и равноправности, као једног од основних принципа демократске правне државе, засноване на владавини права и доприноси правичној расподели децентрализованих јавних служби и пореских оптерећења грађана. Из међусобне уједначености јединица децентрализације произаћи ће једнакост грађана и пружање услуга приближно истог

²⁹⁵ Видети: **Т.М. Horváth**, (ed.), *Decentralization – Experiments and Reforms*, Budapest, 2000; **Е. Kandeва** (ed.), *Stabilization of Local Governments*, Budapest, 2001; **Р. Swianiewicz** (ed.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2002.

²⁹⁶ **Е. Пусић**, *Управни системи – књига 1*, Загреб, 1985, стр. 328.

квалитета и под истим условима грађанима на подручју целе државе. Истовремено, и порези и друге дажбине из којих се финансирају те службе, били би приближно једнако распоређени. Уједначеност подразумева једнак степен надзора централних органа и исту меру самосталности јединица децентрализације. Такође, резултат примене овог принципа су једноставни и прегледни закони којима се установљава правни положај јединица децентрализације.

Као што смо већ навели, **Милан Петровић** с тим у вези сматра да низ практичних разлога говори у прилог *различитости*.²⁹⁷ Основни разлог који онемогућава његову потпуну примену јесте велика разлика у густини становништва на појединим деловима државне територије, због чега би требало релативизовати принцип уједначености његовим прилагођавањем стању ствари на терену. Због тога је потребно направити разлику између формалне и фактичке уједначености јединица децентрализације. Јединица децентрализације немогуће је фактички изједначити када је њихова величина у питању. Премда је величина јединице децентрализације врло важна за остваривање критеријума уједначености, најчешће се системски закони из ове области (а тако прописује и српски законодавац у тренутно важећем Закону о територијалној организацији) задовољавају тиме да одреде њену доњу границу, тј. минималан број становника који је потребан за стицање статуса одређене категорије јединица децентрализације. Понекад се, међутим, овај критеријум надопуњује и другим захтевима.²⁹⁸

Формална уједначеност се постиже много лакше јер је у њеном случају потребно испунити само формалне, законом прописане критеријуме. Међутим, нужно је да такву формалну једнакост прати, макар делимично, и фактично уједначавање. Уколико се иза такве формалне једнакости налазе велике фактичке разлике онда то може довести до великих потешкоћа и проблема у функционисању система децентрализације. Малим и slabим јединицама надлежности ће бити прешироке, а великим и развијеним јединицама преуске.

Међутим, могуће су и разлике у формалном статусу јединица децентрализације и оне се чешће појављују у државама са федеративним уређењем у којима је законско регулисање децентрализације препуштено чланицама федерације. У таквим државама формално уједначавање правног положаја јединица децентрализације постиже се или

²⁹⁷ **М. Петровић**, *Наука о управљању као претпоставка управне политике...*, стр. 204.

²⁹⁸ Види расправу о стицању статуса града.

усклађивањем законодавстава федералних јединица са општим начелима савезног устава или имитацијом законских решења оних федералних чланица које су имале већу традицију и бољу развијеност система децентрализације.

2. ПОСЕБНИ ПРИНЦИПИ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

2.1. Принцип потпуности

Принцип потпуности захтева да свака јединица децентрализације за себе представља целину, потпуну и јасно одвојену од других таквих јединица на одређеном простору. Линије које раздвајају јединице децентрализације, морају се повући тако да јасно одсликавају идентитет сваке од њих, онако како га осећају грађани који живе на њеном подручју.

Када је реч о основним јединицама децентрализације, својевремено је био заступљен принцип једно насеље (и њему припадајућа околина) – једна општина, односно да основна јединица децентрализације треба да обухвати ону локалну заједницу (насеље) која је настала као облик међусобне повезаности људи који заједнички живе у истом насељу. Овај принцип још увек доминира у Француској и појединим другим државама.²⁹⁹ Међутим, овај принцип врло је тешко остварити јер у свакој држави постоје огромне разлике у погледу величине насеља и густине насељености појединих њених делова. Због тога подручје основне јединице децентрализације најчешће чини више међусобно повезаних насеља, при чему се у сваком конкретном случају, на основу одговарајућих критеријума, оцењује колико њих треба обухватити једном јединицом просте децентрализације.

Због тога се у пракси да би се остварио принцип потпуности прибегава примени других, допунских критеријума. То су: хомогеност, гравитација, комплементарност и економско-финансијски капацитет.³⁰⁰ Слични критеријуми су уграђени и у српски Закон о територијалној организацији, о чему ће бити речи мало касније. Ми ћемо овде обрадити прва три допунска критеријума, а последњи, четврти смо због све већег значаја издвојили као посебан принцип.

Хомогеност, односно целовитост, може бити природна (географска, економска, демографска) или друштвена (по привредним делатностима, културним вредностима,

²⁹⁹ Види: М. Јовичић, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд, 1974., стр. 98.

³⁰⁰ Е. Пусић, *Управни системи – књига 1...*, стр. 328-330.

па чак и јавним службама). Такође, потребно је узети у обзир хомогеност потреба становника одређеног подручја, те хомогеност средстава за задовољавање таквих потреба. Дакле, према критеријуму хомогености, јединица децентрализације треба да обухвати подручје које представља природну (географску), привредну, друштвену, културну целину.³⁰¹

Критеријум *гравитације* подразумева да подручје јединице децентрализације треба да буде формирано тако да се једном, најчешће градском, средишту прикључе околна, око њега окупљена насеља чије становништво ка њему тежи у економском, културном, и друштвеном смислу. Такво повезивање се врши у корист градског центра и суседних насеља и доприноси развоју читавог подручја. Потешкоће у примени овог критеријума произлазе, с једне стране, у немогућности да се поуздано одреди граница гравитационог подручја неког градског центра, а с друге стране, из чињенице паралелног деловања више таквих средишта са различитом привлачном снагом.

Комплементарност или надопуњавање полази од претпоставке да целовитост јединице децентрализације проистиче из адекватне комбинације природних (географских), економских и друштвених фактора, чије међусобно деловање има синергијски ефекат. Овај критеријум допушта укључивање у јединицу децентрализације више различитих, али међусобно повезаних, подручја. Тиме би се омогућило потпуније и целовитије задовољавање потреба људи који ће да живе у једној јединици децентрализације. Међутим, овај критеријум је у колизији са принципом хомогености, и ипак се ређе користи приликом одређивања подручја простих јединица децентрализације (у граничним ситуацијама, густим урбаним агломерацијама и изолованим подручјима). Његова пуна примена долази до изражаја приликом формирања **потенцираних јединица децентрализације**.

2.2. Принцип економске самосталности

Подручје јединице децентрализације треба одредити тако да она поседује довољна сопствена средства за обављање послова из сопствене надлежности и

³⁰¹ Пример за географску целину било би неко острво. Пример за привредну целину био би случај више насеља чији се становници баве истом привредном делатношћу, нпр. пољопривредом. Затим, у етнички мешаним областима, у једну основну јединицу уврстила би се она насеља у којима претежно живе припадници исте етничке групе, рачунајући на то да ће тако социјална дистанца међу њима бити мања, па стога неће долазити до расцепа и сукоба унутар локалне популације.

финансирање рада сопствених органа.³⁰² Овај критеријум има два аспекта. Прво, да јединице децентрализације могу да самостално прописују одређене таксе и порезе и, друго, да могу самостално да располажу тако прикупљеним средствима. Свака јединица би требало да се у што већој мери самостално издржава и да што мање зависи од финансијске помоћи централних државних органа. Сматра се да је доња граница економске самосталности и финансијске одрживости јединице децентрализације испуњена уколико најмање 40% средстава намењених вршењу изворних надлежности потичу из средстава која сама прикупи.

Постоји директна позитивна корелација између финансијске самосталности јединице децентрализације и њене аутономије. И обрнуто, што је новчани трансфери централних државних органа некој јединици децентрализације већи, то је њена фактичка самосталност (и аутономија) мања. Идеално посматрано, финансијска самодовољност јединице децентрализације подразумева покривеност њених буџетских расхода сопственим буџетским приходима.

Друго, критеријум економске самосталности и потенцијала је у директној корелацији и са степеном економске развијености неке јединице децентрализације. Другим речима, што је привреда на подручју неке јединице децентрализације снажнија, то више бити у могућности да издвоји више средстава за јавне потребе. Значи да ће богатије и развијеније јединице децентрализације у формално истом правном положају као и све остале јединице децентрализације, бити бити финансијски самосталније и мање зависне од помоћи централних државних инстанци, те стога и способније да преузму обављање нових јавних послова које би ове евентуално пренеле на њих.

Треће, критеријум економске самосталности и потенцијала је у директној *позитивној корелацији са величином* јединице децентрализације. Између две јединице децентрализације у формално истом правном положају, већи финансијски капацитет имаће она која има већу територију и већи број запослених становника и пореских обвезника. Јавни приходи такве јединице децентрализације ће у укупном износу бити већи, она ће моћи да рационалније и економичније употребљава сопствена финансијска средства и оствари циљеве које мала и релативно добро развијена јединица децентрализације тешко може да оствари. Како смо већ на другом месту

³⁰² Е. Пусић, *Управни системи – књига 1...*, стр. 330.

показали, у финансирању служби јединица децентрализације важе начела економије обима (economies of scale).³⁰³

Због потребе да имају финансијски јаке и самосталне јединице децентрализације, које могу да финансирају економски захтевне подручне службе из сопствених прихода, многе државе из круга континенталних правних система (Немачка, Белгија, Аустрија, Холандија, Данска, Шведска, Норвешка, Финска, и др.) у последњих 60 и више година показују тенденцију укрупњавања територије својих основних и потенцираних јединица и повећавања њихове популације. Тај процес као последицу има смањење броја јединица децентрализације. Међутим, као што ћемо видети приликом анализе следећег критеријума, тај процес може имати негативне консеквенце на демократичност неког система децентрализације и довести до смањеног учешћа грађана у управљању децентрализованим пословима.

2.3. Принцип оптималног броја становника

Јединица децентрализације грађанима треба да омогући оптимално учешће и утицај на обављање послова од локалног и регионалног значаја. Уколико се као циљ постави ефективно учешће грађана у управљању децентрализованим пословима и демократска контрола јединице децентрализације, односно одговорна јединица децентрализације, онда она не сме бити превелика, односно не сме да обухвата велики број становника. Поставља се питање како одредити који се број становника неке јединице децентрализације може сматрати превеликим?

До скоро је у начелу био прихваћен став да је број становника у некој јединици децентрализације у негативној корелацији са процесом одлучивања у њој, односно да што је већи број становника то ће се мање грађани укључивати у управљање децентрализованим пословима. Међутим, поједина истраживања³⁰⁴ су показала да је тај проблем много сложенији и да степен учешћа грађана у управљању децентрализованим пословима, нарочито у доба развоја савремених информатичко-технолошких средстава комуницирања и савремене саобраћајне инфраструктуре, није

³⁰³ Д. Вучетић, Д. Јанићијевић, н.д., стр. 21.

³⁰⁴ P. Swianiewicz, „If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective“, *Local Government Studies* vol. 36 no. 2, 2010, p. 183 – 203.

директно пропорционалан броју становника неке јединице децентрализације већ да зависи и од њених надлежности.³⁰⁵

У мањим јединицама грађани су боље међусобно повезани и боље се међусобно познају, па је поверење према непосредно изабраним представницима веће будући да је засновано на личном контакту са њима. Из такве њихове повезаности произлази и већа хомогеност интереса, па је лакше удовољити интересима већег дела популације неке јединице децентрализације. Такође, мањи број становника омогућава лакше спровођење непосредних облика одлучивања грађана неке јединице децентрализације (референдум, грађанска иницијатива, збор итд.).

Горе наведени разлози су основни мотиви због којих неке државе (Швајцарска, Француска) и даље инсистирају на великом броју малих јединица децентрализације, односно зашто су неке државе улазиле у процес франгментације (Чешка, Словачка, Хрватска, и др).

Међутим, у државама са скандинавским типом децентрализације (Шведска, Норвешка, Данска и Финска), које имају крупне јединице децентрализације, мотивисаност грађана да учествују у управљању децентрализованим пословима је већа неко у оним државама које имају мале основне јединице децентрализације (Француска, Шпанија, Италија, Грчка). Разлог томе су већа овлашћења грађана приликом одлучивања и шири круг питања (делокруг) у којем могу да доносе одлуке. У наведеним нордијским државама грађани показују већи интерес за политичка питања у јединицама децентрализације, излазност на изборе за органе јединица децентрализације је већа, и мотивисаност за учешће у вршењу децентрализованих функција је већа.

Дакле, чинилац броја становника (уз ширину делокруга), када је степен учешћа грађана у обављању децентрализованих послова у питању, представља ограничавајући фактор у оба смера. У врло малим јединицама, које немају широке надлежности, мотивација грађана за учешће у обављању децентрализованих послова је слаба, иако су услови за партиципацију повољни. На супротном крају налазе се превелике јединице, у којима је, упркос великом броју послова који су у њиховој надлежности, мотивација грађана за учешће у обављању децентрализованих послова такође врло слаба, степен

³⁰⁵ Другим речима грађани ће бити заинтересованији за учешће у раду оних јединица децентрализације чија су овлашћења по њиховом мишљењу значајнија за њихов свакодневни живот и рад.

поверења у власт низак, а услови за партиципацију неповољни. На такав закључак упућују и резултати занимљивог истраживања које је у Данској извршио **Морицен** (Mouritzen). Он је установио да је најнижи степен поверења у јединице децентрализације у великим градовима са популацијом већом од 100.000, те да је степен поверења највиши у јединицама са популацијом од 15.000-20.000.³⁰⁶ У својим новијим радовима Морицен релативизује ове закључке, наводећи да је негативан ефекат величине јединице децентрализације на демократско учешће данас мањи него пре 25-30 година. Као узроке овакве промене он наводи већу професионализацију бирократских механизма унутар јединица децентрализације, експлозију информација, које су данас лако доступне у свим срединама, и хомогенизацију дневних стилова живота.³⁰⁷

2.4. Принцип оптималне површине

Основни задатак сваке јединице децентрализације јесте да путем својих служби задовољава потребе сопствених становника. Другим речима, територија јединице децентрализације мора бити одређена тако да службе јединице децентрализације буду релативно приступачне свим њеним становницима. То се поготову односи на оне службе које захтевају *непосредан контакт* са корисницима, које би требало да буду лоциране што ближе корисницима, како би ови што лакше и брже и са минималним трошковима могли да користе њихове услуге. Близина локације неке службе је у позитивној корелацији са фреквенцијом интеракције између корисника и службе. Као што видимо, и овај принцип указује да су за његово потпуније остварење погодније мале јединице децентрализације, тј. да јединице децентрализације не би требало да буду *просторно* превелике (код претходног критеријума се радило о великом броју становника) да би службе јединица децентрализације биле приступачне њеним грађанима. Добре инфраструктурне и саобраћајне везе између места становања и места обављања службе утичу на ублажавање овог принципа, и представљају право решење у оним јединицама децентрализације које из објективних разлога морају да обухвате велики простор. Уколико пак служба захтева учестале контакте са корисницима (што

³⁰⁶ **P. E. Mouritzen**, „City Size and Citizens Satisfaction - Two Competing Theories Revisited“, *European Journal of Political Research*, Vol. 17, 1989, pp.661–688.

³⁰⁷ **P. E. Mouritzen**, „The art of the impossible: reforming local government in Denmark“, у: **H. Baldersheim, L. Rose** (Eds), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London, 2010, p. 21 sqq.

је случај са многим савременим службама попут просветне, здравствене, служби социјалне заштите и других) онда се решење (уколико је број корисника одговарајући) мора потражити и у формирању њених дислоцираних испостава ван седишта јединице децентрализације, чиме ће се повећати њена доступност крајњим корисницима.

3. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

После Другог светског рата територијална организација у Републици Србији уређивана је: Законом о административно-територијалној подели Народне Републике Србије,³⁰⁸ Општим законом о уређењу срезова и општина,³⁰⁹ Законом о образовању општина,³¹⁰ Законом о територијалној организацији општина³¹¹ и Законом о територијалној организацији Републике Србије.³¹²

Посебно је значајно да је у периоду од 1955. до 1990. године, територијална организација знатно *поједностављена*. Уместо дотадашње општине која је бројала нешто преко 4.000 становника, нова општина у првим годинама важења Општег закона о уређењу општина и срезова нарасла је на преко 11.000 становника у просеку и обухвата, без разлике, истом организацијом, и градска и сеоска подручја.

Година 1955. је значајна због начелне промене у приступу територијалној организацији јединица децентрализације у Републици Србији. Прелази се *од политипске ка монотипској* територијалној организацији. На општину је пребачено тежиште свих послова посредством генералне клаузуле о надлежности. Као резултат повећања послова и капацитета општина, она се територијално увећава и временом постаје једини облик јединице децентрализације, с обзиром да се срезови укидају 1967. године.

Од 1963. године уводи се институција месне заједнице, као посебан облик заједнице грађана и унутрашње децентрализације, а Уставом из 1974. године она постаје један од основних елемената (организациони и изборни) српског политичког

³⁰⁸ „Службени гласник НР Србије“, бр. 17/47, 23/49 и 7/50.

³⁰⁹ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 26/55 и 29/57.

³¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 51/59, 42/62, 51/62, 51/65, 52/66, 6/67, 43/67, 7/69, 4/70, 47/70, 48/71, 40/72 и 6/74.

³¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 31/77, 16/79, 25/79 и 16/90.

³¹² „Службени гласник РС“, бр. 47/91, 79/92, 82/92, 47/94, 49/99 и 129/07.

система, и током времена израста у облик самоуправног организовања радних људи и грађана ради задовољавања заједничких интереса.

Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи,³¹³ у суштини задржава територијалну организацију која је уобличена 70-тих година прошлог века.

Данас је Република Србија унитарна држава у којој грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

Основни статистички подаци који се тичу српских јединица децентрализације дати су у наредне две табеле.

Табела 1.

	Општина	Површина (км ²)	Општина	Број становника
Најмања	Сремски Карловци	51	Црна Трава	1915
Највећа	Град Београд	3.227	Град Београд	1.611.333
Просечно		447		50.907

Извор података: Интернет страница Републичког завода за статистику (<http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/>). Статистичка обрада: аутор.

Табела 2.

Број становника	Број јединица територијалне децентрализације	Процент %
< 1.000	0	0
1.000 – 5.000	1	0.70%
5.000 – 10.000	8	5.50%
10.000 – 20.000	53	37%
20.000 – 50.000	50	34%
50.000 – 100.000	20	13.70%
100 000 – 500.000	13	8.90%

Извор података: Интернет страница Републичког завода за статистику (<http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/>). Статистичка обрада: аутор.

Усвајањем Устава Републике Србије из 2006. године одређен је правац даљег развоја територијалне организације система децентрализације у Србији и његовог прилагођавања „ситуацији на терену“. Закон о територијалној организацији из 2007. године³¹⁴ у суштини не мења постојећу територијалну организацију Републике Србије, у односу на дотадашње стање. Она се састоји од 150 општина, 23 града, града Београда и аутономних покрајина. То значи да је број јединица децентрализације које су, поред

³¹³ „Службени гласник РС“, број 47/91.

³¹⁴ „Службени гласник РС“, број 129/07.

Новог Сада, Крагујевца, Ниша и Приштине, утврђене као градови порастао за 19 и њима се сада могу, полазећи од члана 189. став 3. Устава, поверити нове, веће надлежности. Дакле, Законом о територијалној организацији Републике Србије не врше се никакве територијалне промене, не образују нове територијалне јединице, већ се оставља на снази постојећа територијална структура, уз то да је већи број општина добио статус града.

Критеријуми за образовање општина из одредбе члана 11. ст. 1. до 3. Закона дословно исто гласе као они садржани у члану 18. Закона о локалној самоуправи, и врло су непрецизно одмерени (изузев једног квантитативног – да општина мора имати најмање 10.000 становника), што омогућава да се готово свако подручје конституише као територијална јединица, зависно од дискреционо-политичке процене потреба и интереса.

Број градова повећан је за 19 и њима се сада, полазећи од члана 189. став 3. Устава, могу поверити нове, веће надлежности. За разлику од општине, град мора бити утемељен применом два мерила. Првог, да је број становника већи од 100.000, и другог, да постоје економске, административне, географске и културне околности који га чине гравитационом седиштем. Само у изузетним околностима, услед посебних економских, историјских и географских разлога, и општине које не испуњавају критеријум минималног броја становника, могу бити установљене као градови. С обзиром на то, мало је чудно да је по општим условима из Закона одређено девет градова, а по посебним, иако би то требало да представља изизетак, укупно још 10 градова.

У основним одредбама Закона прописано је да територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд, као територијалне јединице, и аутономне покрајине, као облик територијалне аутономије. Ова одредба има основ у члану 182. и члану 188. став 1. Устава. Територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина, која улазе у састав јединица децентрализације, а границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њихове територије. Оснивање нових јединица локалне самоуправе, спајање, укидање и промена територије постојећих јединица локалне самоуправе, уређује се у складу са критеријумима предвиђеним члановима 16 – 18. Законом о локалној самоуправи, по претходно одржаном саветодавном референдуму на територији тих јединица локалне самоуправе, при чему се називи општина и градова, називи насељених места и катастарских

општина, као и начин њихове промене, утврђују Законом о територијалној организацији.

3.1. Насељено место

Закон о територијалној организацији дефинише насељено место као део територије општине који има изграђене објекте за становање и привређивање, основну комуналну инфраструктуру и друге објекте за задовољавање потреба становника који су ту стално настањени. Оно може бити у саставу само једне јединице локалне самоуправе. Насељеном месту може се дати назив који има географска, етнографска, историјска и друга обележја, као и име умрле знамените личности. Иницијативу за промену назива насељеног места утврђеног Законом, за одређивање назива новонасталог места, односно за утврђивање да је насељено место престало да постоји, може покренути скупштина јединице локалне самоуправе, грађани, месна заједница и други заинтересовани органи заједнице, док се предлог за промену назива постојећег насељеног места, одређивање назива новообразованог насељеног места, односно за утврђивање да је насељено место престало да постоји, утврђује по претходно прибављеном мишљењу надлежног органа територијалне аутономије и скупштине јединице локалне самоуправе. Ради остваривања увида у насељена места и катастарске општине које чине територију општине, града и града Београда, води се евиденција насељених места, у складу са законом, а означавање назива насељеног места, улица, тргова и зграда, као и вођење регистра кућних бројева, улица и тргова, прописује Влада.

У прелазним и завршним одредбама Закон нормира да ће Влада прописати означавање назива насељеног места, улица, тргова и зграда, као и вођење регистра кућних бројева, улица и тргова.

3.2. Општина

Према Закону о територијалној организацији, општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника. Општине које су образоване до ступања на снагу Закона могу имати мање од 10.000 становника, а изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника. Такође, Законом се одређује да територија за коју се оснива

општина представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром.

3.3. Поступак оснивања, спајања и укидања општина, као и промена територије општине

Поступак оснивања, спајања и укидања општина, као и промена територије општине, уређују се, осим Законом о територијалној организацији РС, и Законом о референдуму и народној иницијативи.³¹⁵

Иницијативу за покретање поступка за оснивање, укидање и промену територије општине може поднети скупштина општине или 10% бирача који имају пребивалиште на територији општине на коју се промена односи. Уз иницијативу се подноси анализа са економским, просторним, демографским и другим показатељима ефеката промене која се иницира. Графички приказ је обавезан саставни део поднете иницијативе. Ако оцени да је предложена промена законита и оправдана, Влада доставља Народној скупштини предлог за расписивање **саветодавног** референдума.

Народна скупштина, у складу са законом, расписује саветодавни референдум на којем се грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији општине на које се промена односи изјашњавају да ли су „за“ или „против“ промене која се иницира. Сматра се да су грађани подржали промену која се иницира ако се за њу изјаснила већина од оних који су гласали. Приликом утврђивања предлога за измену закона којим се оснива, укида или врши промена територије општине, Влада ће водити рачуна о резултатима спроведеног референдума. Дакле, референдум има само саветодавни, не и обавезујући карактер.

Предлогу закона којим се предлаже оснивање, укидање или промена територије општине који поднесе народни посланик, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, мора се приложити анализа са економским, просторним, демографским и другим показатељима ефеката промене која се иницира. Графички приказ је обавезан саставни део поднете иницијативе. Пре разматрања предлога закона који поднесе народни посланик, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, као и предлога закона који утврди Влада, Народна скупштина расписује саветодавни референдум. Народна скупштина приликом одлучивања о предлогу закона који

³¹⁵ "Службени гласник РС" бр.48/94 и 11/98.

поднесе народни посланик, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, води рачуна о резултатима спроведеног референдума.

Према основним одредбама Закона о референдуму и народној иницијативи, њиме се уређује начин непосредног изјашњавања, односно одлучивања грађана референдумом и начин остваривања народне иницијативе.

Право учествовања у народној иницијативи имају грађани који у складу с прописима о изборима имају бирачко право. Нико не може позвати грађанина на одговорност због изјашњавања на референдуму, односно због учествовања у народној иницијативи у складу с овим законом. У наредној иницијативи грађани учествују **потписивањем одговарајућег предлога**. На акте за спровођење референдума и остваривање народне иницијативе не плаћају се таксе. Грађани имају право на приговор због неправилности у поступку спровођења референдума, као и право да указују на пропусте и недостатке у поступку остваривања народне иницијативе.

Грађани, ради **остваривања народне иницијативе**, образују иницијативни одбор од најмање три члана који имају бирачко право. Иницијативни одбор може образовати посебне одборе за прикупљање потписа на појединим местима. Предлог за промену или доношење одговарајућег акта, односно други предлог обухваћен народном иницијативом, мора бити сачињен тако да се из њега јасно виде правци промена, односно решења о којима надлежни орган треба да се изјасни. Тај предлог потписују чланови иницијативног одбора. Иницијативни одбор доставља предлог органу надлежном за доношење акта, односно за решавање о питању на који се предлог односи, ради обавештења да се за тај предлог прикупљају потписи. Надлежни орган потврђује пријем предлога за који се прикупљају потписи на првој страници текста предлога и оверава сваку страницу текста предлога у оноликом броју копија колико поднесе иницијативни одбор. Надлежни орган задржава једну копију предлога за који се прикупљају потписи. Од подношења предлога за који се прикупљају потписи предлог се не може мењати нити допуњавати.

Иницијативни одбор **пријављује прикупљање потписа** Министарству унутрашњих послова, и то организационој јединици у општини на чијој ће се територији прикупљати потписи. Та пријава подноси се најкасније три дана пре почетка прикупљања потписа. У пријави се наводе: назив органа којем је поднет предлог за који се прикупљају потписи и пријемни број под којим је тај предлог заведен; место, време и начин прикупљања потписа; лични подаци лица која ће прикупљати потписе и мере које ће иницијативни одбор предузети ради спречавања

евентуалних злоупотреба у вези с прикупљањем потписа. Пријаву потписују чланови иницијативног одбора, односно чланови одбора који ће прикупљати потписе.

Листа потписника народне иницијативе садржи:

1) назначење предлога за који се прикупљају потписи с пријемним бројем надлежног органа;

2) податке о потписницима иницијативе, који се уписују у следеће рубрике: редни број потписника народне иницијативе; лично име потписника иницијативе, које се исписује читким штампаним словима и потврђује његовим својеручним потписом; адреса потписника иницијативе; лични број потписника иницијативе ако га има; регистарски број личне карте потписника иницијативе;

3) датум и место прикупљања потписа;

4) изјаву иницијативног одбора, односно одбора који је прикупљао потписе, да сви потписници на листи имају право учествовања у народној иницијативи у складу са законом и да су се само једном потписали на листи, као и напомену о евентуалном повлачењу потписа грађана;

5) потписе чланова иницијативног одбора, односно одбора који је прикупљао потписе.

Прикупљање потписа грађана који учествују у народној иницијативи траје најдуже седам дана, рачунајући од дана који је у пријави Министарству унутрашњих послова означен као почетни дан прикупљања потписа. Грађанин се може само једном потписати на листи потписника народне иницијативе. Грађанин може свој потпис повући до истека последњег дана одређеног за прикупљање потписа. Потпис се повлачи у писменој форми, а одбор за прикупљање потписа констатује то у листи потписника народне иницијативе.

На месту где се прикупљају потписи, текст предлога за који се прикупљају потписи, оверен од надлежног органа и снабдевен његовим пријемним бројем, мора бити истакнут тако да буде доступан грађанима. Грађанин има право да надлежном органу укаже на пропусте и недостатке у поступку прикупљања потписа за предлог обухваћен народном иницијативом.

Иницијативни одбор доставља листу потписника народне иницијативе надлежном органу. Надлежни орган проверава да ли је листа потписника народне иницијативе сачињена у складу с одредбама овог закона и да ли је прикупљен потребан број потписа, при чему разматра и евентуалне примедбе грађана на поступак прикупљања потписа. Ако грађанин, односно иницијативни одбор, сматра да је

надлежан орган неправилно поступио приликом обављања радњи провере, може поднети жалбу одговарајућем суду. По тој жалби суд решава у року од 48 сати од пријема жалбе. Одлука суда по жалби коначна је.

Кад је листа потписника народне иницијативе сачињена у складу с одредбама закона о референдуму и народној иницијативи, а прикупљен је потребан број потписа, надлежни орган дужан је да о предлогу за који су прикупљени потписи одлучи на начин и по поступку утврђеном Уставом и законом, односно одговарајућим статутом или пословником. Кад надлежни орган не прихвати предлог грађана, дужан је да о томе обавести иницијативни одбор. Ако иницијативни одбор сматра да надлежни орган није правилно поступио, може поднети жалбу одговарајућем суду. Суд решава по жалби, коначном одлуком, у року од 15 дана од пријема жалбе.

Према Уставу РС и Пословнику о раду Народне Скупштине, законе, друге прописе и опште акте, доноси Народна скупштина Републике Србије. Право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача. Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности (Члан 107 Устава).

Овлашћени предлагач закона Народној скупштини подноси:

Предлог закона у облику у коме се доноси, са образложењем које обавезно садржи:

- уставни основ;
- разлоге за доношење закона;
- објашњење основних правних института и појединачних решења и
- процену износа финансијских средстава потребних за спровођење закона.

Нова општина образује се спајањем две или више постојећих општина или издвајањем дела територије из једне или више постојећих општина у нову општину, а општина се може укинути и њена територија припојити једној или више постојећих општина. Промена територије општине се врши издвајањем насељеног места из састава једне општине и припајањем другој. Променом територије општине сматра се и измена граница катастарских општина које обухватају ненасељено подручје, уколико се извршеном изменом део катастарске општине једне општине припаја катастарској општини друге општине.

Председник Народне скупштине ће расписати изборе за одборнике скупштине нове општине у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона којим је нова

општина основана. Постојеће скупштине, у општинама у којима је дошло до промене територије, настављају са радом и врше своје надлежности и на територији на којој је дошло до промена, до конституисања нових скупштина општина. У новим општинама образоваће се општинска управа, односно управе за поједине области, у року од 30 дана од дана избора извршних органа општине, док ће до образовања општинске управе, односно управа за поједине области, и преузимања предмета, њихове послове обављати општинске управе, односно управе за поједине области које су имале месну надлежност на тој територији пре извршене измене.

3.4. Град

Град је територијална јединица утврђена Законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се утврдити да је град и територијална јединица која има мање од 100.000 становника, ако испуњава све остале критеријуме предвиђене законом. Територија за коју се образује град представља природну географску целину, економски повезан простор, који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем града као гравитационим центром.

Промена територије града врши се на начин предвиђен за промене територије општина.

За разлику од претходног Закона, којим је подела на градске општине била обавезан предуслов за стицање статуса града, важећи Закон предвиђа да територија града може бити подељена на градске општине. Подела града на градске општине утврђује се статутом града, у складу са законом.

Град Београд је посебна територијална јединица, промене његове територије врше се на начин предвиђен за промену територије општине, а подела града Београда на градске општине врши се статутом града Београда, у складу са законом.

3.5. Аутономне покрајине

Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Закон о територијалној организацији предвиђа да Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија, а суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и

Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.

3.6. Статистички региони

Најзад, 2010. године, Законом о регионалном развоју,³¹⁶ предвиђена је подела на статистичке регионе. Србија је подељена на пет већих територијалних целина: Град Београд, Војводину, Косово и Метохију, Шумадију и западну Србију, и Источну и јужну Србију. Оваква подела извршена је у циљу омогућавања квалитетнијег управљања државом, односно ради приближавања европским стандардима регионализације, а на основу критеријума који нису обухватили све релевантне карактеристике посматраних подручја.

Разлози за доношење Закона о регионалном развоју садржани су у потреби да се на систематски начин регулише ова област, како би се смањиле регионалне и унутар-регионалне разлике и подигла регионална конкурентност.

У Републици Србији постоји изражена депопулација одређених подручја, с једне стране, и велика концентрација становништва и привреде у тек неколико градова, с друге стране. Таква кретања имају нежељене последице у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери. Сврха доношења Закона била је успостављање ефикаснијег институционалног система за спровођење политике регионалног развоја на свим нивоима. Такав институционални систем ће омогућити бољу вертикалну и хоризонталну координацију у планирању и реализацији развојних активности. Самим тим ће се обезбедити услови за ефективније и ефикасније коришћење расположивих домаћих и иностраних ресурса у складу са потребама, могућностима и приоритетима региона.

Слична решења (дефинисање развојних подручја у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица у складу са НУТС 2 нивоом) се могу видети у бројним законима о регионалном развоју нових чланица Европске уније (Чешка, Словачка, Пољска итд). Примера ради, Чешка Република је у свом Закону о регионалном развоју из 2000. године функционалне регионе (у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица нивоа НУТС 2) назвала „кохезионим регионима“, а подручја (у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица нивоа НУТС 3) „развојним регионима“.

³¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 51/09 и 30/10.

На основу свега изнетог, можемо да закључимо да је на подручју Републике Србије примењен добар број општих принципа територијалне организације јединица децентрализације. Ту пре свега мислимо на принцип потпуне обухваћености државне територије, принцип трајности (као што смо видели постојећа структура са мањим променама постоји од средине 20. века) и принцип практичности (систем јединица децентрализације је јасан, прегледан и уређен). Принцип уједначености није у потпуности испоштован, али то и није било могуће јер се српске јединице децентрализације значајно разликују по површини и броју становника. Такође, принцип одговарајуће организационе структуре није задовољавајуће примењен. Испод државе налазе се само две аутономне покрајине (оптималан број би био рецимо 6), што указује на премали распон контаката, и укупно 174 општине, где је распон контаката огроман и само ублажен установљавањем управних округа.

Када су посебни принципи територијалне организације у питању, њихова примењеност се разликује од јединице до јединице, али је евидентно да добар број њих има проблема у остваривању принципа економске самосталности, а јединице са великом површином имају потешкоћа и са реализацијом принципа оптималне површине, тј. приступачности сопствених јавних служби (нпр. Лесковац). Такође, у стручној јавности је уврежено мишљење да принцип оптималног броја становника није одговарајуће примењен, и да су српске јединице децентрализације међу највећима у Европи (просек од 40.000 становника по јединици), када је број становника у питању. Овакав аргумент је споран из два разлога. Прво, уколико би се изузео Град Београд, просечан број становника би спао на 20.000 по јединици и друго, уз снажно изражену тенденцију депопулације тај број ће у будућности сигурно бити све мањи.

Оваква територијална организација свакако не одговара великим променама извршеним у политичком систему у последњих 20 година (прелаз од комуналног на систем локалне самоуправе), нити знатно промењеном положају и улози јединица децентрализације, а посебно не врсти и обиму послова које на основу Устава и закона треба да обављају (нпр. управљање општинском имовином, могућност јавног задуживања, јавно-приватна партнерства, могућност оснивања предузећа и јавних служби итд), начину финансирања, као ни потреби да се на ефикаснији и делотворнији начин, уз облике широког учешћа грађана у управљању јавним пословима локалног карактера, остварује уставно право грађана на локалну самоуправу. Очигледно је да су нове територијалне промене нужне и да нам шире промене у територијалној основи локалне самоуправе, сходно промењеним околностима, тек предстоје.

**ЧЕТВРТИ ДЕО – ФУНКЦИОНАЛНИ
АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ**

Као што смо у другом делу дисертације нагласили, основна карактеристика јединица децентрализације јесте да оне обављају јавне послове. Јавни послови су функције од јавног интереса, зарад кога се обављају и увек су претходно дефинисани општим нормативним актима легитимно изабраног представништва неке државе.³¹⁷ Одговорност за њихово обављање никада није искључиво на плећима централних државних органа. Заправо, суштина процеса децентрализације јесте у томе да се све већи број јавни послова преноси на јединице децентрализације, јер је једна од њихових битних одлика, као што смо показали у другом делу дисертације, управо мултифункционалност већег или мањег степена.

С тим у вези **Карл Фридрих**³¹⁸ наводи:

„Раст владавинских функција који се препознаје на националном нивоу тежи да замагли паралелни развитак све ширих функција локалне управе. У ствари, технологија модерног индустријализма произвела је много жеља и потреба које су од посебног значаја за локалну управу.“

Овај аутор даље наставља:

„Уопште узев, постоји нагли пораст у броју и квалитету локалних функција, мада је у многим земљама, посебно у Енглеској пораст повезан са опадањем локалне независности и способности просуђивања. У већим градовима ове техничке компликације најалост су довеле до растуће апатије просјечног грађанина, с том последицом да су уски интереси, владавина босова и корупција, постали необуздани бар у Сједињеним Државама. Коректив је био, како у Сједињеним Државама тако и другдје, растућа бирократизација и централизовано доношење одлука комбиновано с планирањем. Очигледно, пораст техничких служби значи да је локална самоуправа од виталног значаја за просјечног грађанина. Снабдијевање водом, заштита од пожара, комунална чистоћа, социјално старање, путеви, плин и електрицитет, паркови, библиотеке, грађевинска регулатива и урбанизам, становање, и транспорт сигурно су ствари које се тичу свакодневног благостања свакога. Ако се томе дода, као што се то мора у Сједињеним Државама, образовање и функције полиције, јасно је да активна партиципација у свим тим стварима значи опипљиву, конкретну самоуправу.“³¹⁹

Пронаћи тачку разликовања између државних и децентрализованих послова, који се морају обављати на подручном нивоу од стране јединица децентрализације,

³¹⁷ Више о појму јавног интереса видети у: **П. Димитријевић, Д. Вучетић**, *Систем локалне самоуправе – норма и процес ...*, стр. 63 и даље.

³¹⁸ **К. Фридрих**, *Конституционална демократија ...*, стр. 203.

³¹⁹ Исто.

представља „поенту“ децентрализације. **А. де Токвил** је то имао у виду када је својевремено написао да су неки интереси заједнички за све делове земље и све њене држављане, а да други то нису. Подручни интереси су „јачи“ од приватних, али „слабији“ од националних. Њихово постојање помиње се у великом броју текстова, почевши од устава па надаље.³²⁰ Појам подручних послова такође служи као ограничење преко којег јединице децентрализације не могу да делују законито. Концепт локалних послова није нов и вероватно је стар колико и човечанство. Једном када је нека заједница формирана, било да је то племе, клан, породица или град, она тражи да се разликује од других група са којима одржава нејасне односе размене и ривалства. Одржавање њене специфичности услов је њеног опстанка.

Међутим, морамо имати на уму да се и децентрализовани послови врше у националном интересу, што појам децентрализованих послова чини у бити противречним. Дакле, адекватно обављање надлежности јединица децентрализације није само у интересу њених становника, већ је и у интересу целе државе. И обрнуто, успостављање аутопута или нуклеарне електране на територији јединице децентрализације не зависи од сагласности њених грађана, или њихових изабраних представника, јер, како је писао **Беноа**, „ако би све што утиче на локално становништво требало да буде одлучено на локалном нивоу, то би довело у питање цео наш политички систем и до смрти државе и појма општег интереса.“³²¹ То је илустровано и чињеницом да се вршење локалних послова може привремено преузети од стране органа државне управе уколико се њиховим необављањем угрожава функционисање управног система државе.

Друго, неки управни послови су временом добијали на значају и од подручних постајали национални (на пример „одбрана“, која је у феудалним друштвима била „локалног“ значаја), па чак и интернационални, уколико су их државе преносиле на неке шире колективитете.

То значи да све што се тиче територија јединица децентрализације не представља *ipso facto* „случај“ посла изворне надлежности. Са друге стране, принцип „локалности“ неке децентрализоване функције лимитира и законодавца приликом

³²⁰ **П. Димитријевић**, „Јавни интерес и локална самоуправа“, у: *Актуелна питања савременог законодавства*, Будва, 2000, стр. 143-149.

³²¹ Према: **D. Turpin**, *Droit de la Decentralization. Principes, Institutions, Compétences, ...*, p. 17.

регулисања одређених материја „локалног“ карактера. Такође, треба имати на уму да пренос надлежности аутоматски чини доступним кориснику сву покретну и непокретну имовину која се користи за вршење те надлежности.

Дакле, послови јединица децентрализације се никада не могу анализирати самостално, већ увек у контексту њиховог односа са надлежностима централних органа, нарочито зато што се у пракси врло често јавља подела овлашћења између више различитих нивоа власти.

Функције јединица децентрализације се зато могу у потпуности дефинисати само уколико се доведу у везу са предметом на који се односе, као и средствима потребним за њихово извршавање, те носиоцима овлашћења за обављање посла. Децентрализација је, како то Французи воле да кажу, мерило слободе, при чему је степен слободе у директној корелацији са садржином пренетих овлашћења и ресурсима за њихово остваривање. Ако јединица децентрализације нема одговараћа овлашћења, или пак средства за њихово вршење, онда је она само подручна јединица централних органа власти - не носилац овлашћења већ извршилац задатака. Са друге стране, задатак правног система је да постави границе овој слободи јер јединице децентрализације нису и не могу бити изоловане. Суштина децентрализованих функција на тај начин произлази из општег закона о децентрализованим јединицама и из бројних секторских закона који регулишу материју локалних функција у релевантним секторским областима.

Као што ћемо ускоро видети, послови јединица децентрализације произлазе из вертикалног разграничења јавних послова на: централне послове (послови државне управе), регионалне послове (послови самоуправног делокруга регионалних јединица) и локалне послове (самоуправне послове сопственог, изворног делокруга).

Упркос све евидентнијим сличностима, које су последица процеса хармонизације, у савременим континенталним правним системима још увек постоје разлике међу начинима одређивања функција јединица децентрализације које се грубо гледано могу поделити на два модела: француски и немачки. Француски модел је све донедавно, упркос политици умерене децентрализације започете још 1980-их, био обележен централистичким духом и начином размишљања. Са друге стране, у Немачкој и државама под германским утицајем развио се другачији модел. Тај модел је, када су у питању начела и категорије функција, уграђен и у Европску повељу о локалној самоуправи из 1985, а заснован је на начелу супсидијарности.

Питањем субјекта (носиоца овлашћења) се на овом месту нећемо посебно бавити, али морамо истаћи да постоје одређене државе у којима својство правног лица (као основни елемент правног субјективитета уопште) немају јединице децентрализације већ њихова представничка тела или чак управни органи.³²² Овакав приступ има бројне недостатке, међу којима је главни ослабљен надзор над органима власти владе у јединицама децентрализације (а ту је и проблем власништва над локалном имовином). Ово је још један од разлога због кога се системи децентрализације таквих држава нису могли сврстати у круг држава које су субјекти нашег истраживања.

1. ОСНОВНИ МОДЕЛИ ОДРЕЂИВАЊА ПОСЛОВА ЈЕДИНИЦА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У КОНТИНЕНТАЛНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА

У одређивању делокруга послова јединица децентрализације на подручју континенталног дела европског управног простора искристалисале су се следеће основне традиције: француска и немачка.³²³

1.1. Француска традиција

Концепт тзв. сопствених, самоуправних послова јединица децентрализације своје порекло води из **теорије о природним правима општине**, која се развила у предреволюционарној Француској, током постављања идејних основа потоње грађанске револуције. Овој теорији је својствена посебна врста универзалности, због чега је школа природног права општина извршила снажан утицај на подручју читаве континенталне Европе. Теорија касније бива уграђена у конститутивне темеље Белгије (Устав из 1831. године), а прихватају је и револуционарни покрети у Немачкој и Аустрији током 1848. године. Одатле, је потом захватила подручје целе централне и југоисточне Европе.³²⁴

³²² Енглеска, Русија, Украјина итд. **G. Marcou, Council of Europe, Local authority competences in Europe, Strasbourg, 2007, p. 13-14.**

³²³ **В.А. Виноградов, Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие (Российская академия наук).** Москва, 1996.

³²⁴ **Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин, Муниципальное право,** Москва, 2006, стр. 18 и даље.

Парадоксално је то што је у самој Француској, врло брзо, под Наполеоновом влашћу, дошло до новог таласа централизације. Корени таквог преокрета налазе се у дисфункцијама система насталог имплементацијом мера радикалне децентрализације, чему је додатно допринела спољашња угроженост државе, те борба за власт међусобно супротстављених грађанских фракција. Реафирмација централизма као последицу је имала слабљење укупног положаја јединица децентрализације, како у Француској, тако и у земљама које су биле (и још увек јесу) под њеним утицајем.

У француском моделу јединице децентрализације су начелно самосталне. Оне су правна лица јавног права, која имају своју „месну надлежност“ (омеђеност подручја на којем врше своје функције), а органи су им, као што смо претходно видели, успостављени од стране грађана на изборима. Међутим, оно што је кључно за ово наше разматрање јесте да се приликом одређивања њихових послова примењује тзв. *монистички концепт*, у којем су сви послови јединица децентрализације њихови сопствени. Другим речима, француска концепција не познаје поделу функција јединица децентрализације на изворне (сопствене) и пренесене, с тим изузетком што председник општине (Maire) врши и одређене функције централних државних органа, те стога у вршењу тих функција стоји под њиховим хијерархијским надзором. Међутим, погрешно би било када би се из такве поставке извео закључак о већој аутономији јединица децентрализације у Француској. Децентрализација јавних послова је у овом случају подразумевала и управно старатељство (tutelle) као врсту управног надзора, све до 1982. године. Управно старатељство је додуше блаже од хијерархијског надзора, али у изузетно великој мери задире у самосталност јединица децентрализације. Оно је у Француској обухватало надзор аката органа јединица децентрализације, али и самих тих органа. Надзорни органи имали су овлашћења распуштања представничког тела јединице децентрализације, поништења аката тог органа, доношења општих аката уместо представништва јединице децентрализације, итд.

Законом од 2. марта 1982. управно старатељство је замењено управним надзором, који је углавном ограничен на контролу законитости аката подручних јединица, као и на надзор буџета.

Уставним законом од 1. марта 2003. године усвојен је децентрализован модел организације француске државе, којим је јединицама децентрализације гарантована већа аутономија, већа нормативна власт (*pouvoir réglementaire*), финансијска

аутономија, функције дефинисане генералном клаузулом, и ограничена овлашћења представника централне власти.³²⁵

1.2. Германска традиција

Германска традиција (Немачка, Аустрија и државе под њиховим утицајем), за разлику од Француске, подразумева дуализам државне управе и јединица децентрализације, тј. разликовање тзв. *двоструког колосека* и *једноструког колосека*, при чему се, у овом последњем, послови јединица децентрализације деле на изворне и пренесене.³²⁶

У првом, систему двоструког колосека, државни послови везани за ужа подручја државне територије обављају се од стране јединица деконцентрације централних државних органа, док јединице децентрализације одвојено врше своје изворне послове. Ако се сви подручно везани послови обављају у оквиру јединица децентрализације, говори се о једноструком колосеку. У том случају органи подручних јединица обављају сопствене послове тих јединица, али и државне послове који су на њих пренети. Подела послова на сопствене (изворне) и пренесене у немачкој доктрини и пракси усталила средином 19. века, почевши од аустријског Закона о општинама из 1849, па надаље. Јединице децентрализације обављају послове из сопственог делокруга с високим степеном самосталности, у оквирима устава и закона. Уз то, оне обављају и државне послове, тј. послове државне управе, који су им изричито поверени од стране за то овлашћених централних државних органа, али је том приликом њихово деловање мање самостално, јер су подвргнуте израженијем, хијерархијском утицају и надзору државе.

Подела функција на сопствене и пренесене такође има спорних момената. У почетку, током доминације теорије природних права, сматрало се да у сопствени делокруг спадају они послови на које јединице децентрализације имају природно право, али је био проблем тачно утврдити која је то група послова. Касније је природно правна концепција напуштена али је остала ова подела која се сада заснива углавном на критеријуму врсте и интензитета надзора државе над обављањем појединих категорија подручних послова.

Као што ћемо касније детаљније видети, јединице децентрализације у Немачкој заправо обављају три групе послова од којих су две у њиховом сопственом, а једна у

³²⁵ J. Bagnard, *La Décentralisation* (7 ed.), Paris, 2004, p. 11.

³²⁶ Д. Миловановић, *Правно устројство локалне самоуправе*, Београд, 1994. стр. 42.

пренетом делокругу. У оквиру сопственог делокруга оне обављају две групе послова – послове које саме одреде (факултативни самоуправни послови) и послове које им у сопствени делокруг пренесе држава (обавезни, облигаторни самоуправни послови). Обавезни самоуправни послови израз су настојања државе да се грађанима обезбеди минимум локалних служби, „у сопственој режији“ и на трошак локалних јединица. Као што видимо, у овом моделу јединицама децентрализације је пружена могућност да делимично саме димензионарају свој изворни делокруг. Оваква подела послова постоји у Немачкој од 1870-тих.³²⁷

2. ПОДРУЧНИ ЈАВНИ ПОСЛОВИ (ОДРЕЂИВАЊЕ И ОБАВЉАЊЕ)

2.1. Принцип супсидијарности

Разлози који опредељују карактер појединих управних јавних послова као подручних могу бити управнотехничке и политичкоинтересне природе. Први, управнотехнички разлози, због којих се поједини послови сврставају у делокруг јединица децентрализације су: близина корисника, природа предмета рада, подручно условљене потребе, тенденција ка диференцијацији приликом регулисања одређене делатности и средства потребна за обављање одређених делатности. Политичкоинтересни разлози су: специфичност одређених локалних интереса, децентрализација као интерес централне власти, веће учешће грађана и јачање подручне аутономије да би јединица децентрализације могла бити противтежа средишњој власти.³²⁸ У ову групу разлога поједини аутори сврставају и принцип супсидијарности.

Принцип супсидијарности је основни принцип децентрализације који у ужем смислу значи да сваки јавни посао који може да се обави квалитетно на локалном нивоу (односно на нивоу најближем грађанима) на том нивоу и треба да буде обављен. Примена овог принципа приликом расподеле надлежности налаже да се, у начелу, надлежности свих других нивоа власти утврђују методом енумерације (таксативним набрајањем). Појам и садржина принципа супсидијарности подразумевају примат појединца и нижих нивоа власти. Своје правно утемељење овај принцип има у

³²⁷ **H. Wollmann**, „The Development and Present State of Local Government in England and Germany“, у: **H. Wollmann, E. Schröter**, (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot, 2000, 107 sq.

³²⁸ В.: **Б. Милосављевић**, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2005, стр. 29.

одредбама чл. 4. ст 3. Европске повеље о локалној самоуправи. Када је у питању однос наднационалних интеграција и држава чланица, на поменути принцип наилазимо и у Уговору Европске заједнице и његовим каснијим верзијама.³²⁹

Принцип супсидијарности подиже капацитет локалних институција и у „симбиози“ је са **начелом солидарности и одговорности**. Може се тумачити двозначно – у „дефанзивном“ и у „офанзивном“ смислу. Протагонисти аутономије јединица децентрализације у њему виде заштиту од пренаглашене интервенције централних власти а, с друге стране, присталицама ефикасне заштите државног јединства, принцип супсидијарности пружа основ за референтно ширење обима надлежности централног правног поретка.³³⁰

2.1.1. Појам супсидијарности

Данас се **појам супсидијарности** врло често користи, иако у различитим контекстима и са различитим значењима.³³¹ Међутим, упркос његовој савременој популарности, његово постојање датира још од времена Аристотела.³³² Појам супсидијарности смешта појединца у центар управног система, што је обележје већине западних школа мишљења.

Основна идеја у основи принципа супсидијарности је постулат да држава треба да интервенише у ситуацији у којој друштво и његове делови, од појединца преко породице, па до јединица децентрализације и других, већих институција, нису били у стању да задовоље сопствене потребе. Супсидијарност је дакле **организациони принцип** и примењује се прво на однос између појединца и друштва, а затим и на однос између друштва и државе.

Многи сматрају да је овај принцип најбоље формулисан у енциклици Папе Пија XI из 1931. године, који је, надовезујући се на Алтузијусова учења, сматрао да се

³²⁹ **V. Constantinesco**, „La subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne“, *Swiss Review of International Economic Relations*, October 1991, Zurich, p. 209.

³³⁰ **A. Delcamp**, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity (Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities – CDLR)*, Strasbourg, 1994.

³³¹ Један немачки аутор је издвојио више од двадесет различитих приступа у дефинисању овог принципа. **H Kalkbrenner**, „Die Rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiariätsprinzips“, у: **H. Hablitzel/M. Wollenschläger** (Hrsg.), *Recht und Staat*, Berlin, 1972, p. 518. (према: **A. Delcamp**, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity...*, p. 11)

³³² **C. Millon-Delsol**, *L'état subsidiaire*, Paris, 1992, 227 p. (према: **A. Delcamp**, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity...*, p. 7)

овлашћење да поступа на своју сопствену иницијативу и сопственим средствима не сме одузети од народа и пренети на државу, јер би се тиме озбиљно нарушио друштвени поредак (одузимањем и преношењем на шире и више ентитете оних послова које људи могу самостално да обављају). Природна сврха сваке друштвене интервенције јесте да помогне члановима друштва, а не да их уништи или апсорбује.³³³

Прво значење појма супсидијарности асоцира на појам *супституције*, означавајући тако нешто споредно, помоћно, од мањег значаја. То значи да виши орган, а пре свега држава, интервенише само у мери у којој је нижи орган (или појединац) показао своју неспособност. Ово значење је основа „принципа немешања“ власти и, у најмању руку, претпоставља дефинисање услова у којима се његова примена може сматрати легитимном или пожељном. Принцип супсидијарности је стога најпре *принцип ненормативног ограничења власти*. Уместо да дефинише норму, принцип супсидијарности означава тенденцију. Он оставља отвореним конкретне услове сопствене примене и због тога може варирати у зависности од околности, времена и места.

Принцип супсидијарности у себи садржи и елемент *помоћи* (subsidium) и извесну конотацију интервенције, и то не као право вишег органа управе да интервенише, већ као *обавезу* да то под одређеним условима учини, подстичући на тај начин самосталност и развијајући капацитете нижих јединица до максимума.³³⁴

Такође, у студији о дефиницији и границама принципа супсидијарности, **Ален Делкам** (Alain Delcamp) наводи (о чему смо већ писали у другом делу дисертације) да ни у једној од анализираних држава, осим у неколико веома специфичних области (одбрана и монетарна политика) овлашћење није додељено искључиво и у целини само једном нивоу власти. Фактори који иду у прилог успостављања сарадње између различитих нивоа власти су бројнији (иако се експлицитно не појављују у законским текстовима) од оних у који су у корист потпуне аутономије различитих нивоа. Дакле, резултат примене принципа супсидијарности је, нарочито када су јединице децентрализације у питању, *висок степен сложености, сарадње и кооперације у систему*.³³⁵

³³³ **A. Delcamp**, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity ...*, p. 9-10.

³³⁴ **A. Delcamp**, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity ...*, p. 11.

³³⁵ **A. Delcamp**, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity ...*, p. 17.

Примена принципа супсидијарности у пракси изазива низ проблема. Прво, не постоји општеприхваћена дефиниција појма супсидијарности и нису идентификовани критеријуми које треба применити да би се овај принцип операционализовао. Као што смо већ рекли, овај појам се може тумачити двозначно – у „дефанзивном“ и у „офанзивном“ смислу. Протагонисти аутономије локалних, регионалних или федералних јединица власти у њему виде заштиту од пренаглашене интервенције централних власти а, с друге стране, присталицама ефикасне заштите интереса целине политичке заједнице, принцип супсидијарности пружа основ за политички избор циљева и референтно ширење поља надлежности централног правног поретка.

Када су у питању правна садржина принципа супсидијарности и „образац“ поделе надлежности између централне државе и јединица децентрализације, њих је врло тешко одредити на један општи начин. Разлози за тако нешто леже у сложености савремених управних система и несумњивом постојању тенденције ка диверзификацији управних институција и организација. Потом, као што смо већ истакли, принцип супсидијарности је динамичан принцип, због чега не може бити изражен превише крутим параметрима правних норми. Такође, сваки систем поделе власти треба као коректив да има принцип да све територијалне власти, чак и оне на истом нивоу, не морају да имају исте надлежности, јер је немогуће да се унапред обезбеди расподела одговарајућих финансијских и људских ресурса између различитих нивоа на потпуно исти начин.³³⁶

Што се тиче **интензитета** државног мешања, оно треба бити засновано на принципу пропорционалности, тако да би, прво, требало да буде изабран приступ који оставља највећу слободу јединицама децентрализације; друго, уколико је државно мешање неопходно, претерано регулисање треба избегавати; и треће, приликом државног нормирања приоритет треба дати јасном и концизном језичком изражавању. Тамо где се процени да је потребна одговарајућа државна акција, тј. мешање у изворне надлежности јединица децентрализације, прво ће се применити одговарајуће мере па онда размотрити преузимање одређене надлежности локалне јединице од стране државе.

Примена принципа супсидијарности подразумева и **већу флексибилност** која се може остварити на неколико начина.

³³⁶ A. Delcamp, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity ...*, p. 23.

Већа флексибилност подразумева већу примену **уговорног** регулисања односа, на супрот чисто хијерархијског, надзорног приступа, уз спречавање злоупотребе уговора од стране јаче уговорне стране (централне државне власти). Уговором треба омогућити пренос јавних послова у складу са стварним могућностима и потребама јединица децентрализације, и уз придржавање критеријума одговарајуће величине јединице децентрализације, анализираних у претходном делу дисертације.

Потом, већа флексибилност подразумева могућност **експерименталног** преноса надлежности, посебно приликом припреме нових законодавних решења или процене ефикасности постојећих.

И на крају, већа флексибилност значи **обавезно консултовање** нижих јединица (или њихових удружења) приликом припреме и усвајања закона од интереса за њихово постојање и рад.

2.1.2. Одређење принципа супсидијарности у Европској повељи о локалној самоуправи

Садржина принципа супсидијарности, који се јавља и у преамбули Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године, одређује се одредбама чланова 4 (2) и (3), 6 (1), 8 (1), (2) и (3) и 11. Она се даље прецизира – и ово је једна од оригиналних карактеристика Повеље – кроз читав низ одредаба Повеље (члан 3 (1), 6 (2), 7 (1), 9 (1), (2), (3) и (4)).

У одељку „Обим локалне самоуправе“ Европска повеља о локалној самоуправи принцип супсидијарности дефинише на следећи начин: „Јавне послове ће првенствено обављати они органи власти који су најближи грађанима. Уступање послова другом органу власти требало би да се заснива на процени обима и природе задатка и захтева у погледу ефикасности управе и функционисања привреде.“ (члан. 4 став 3)³³⁷ Одредба става 3. члана 4 Повеље уводи и неколико критеријума за поделу јавних функција. То су природа посла, обим задатка, ефикасност управе и функционисање привреде.³³⁸

³³⁷ В.: Закон о потврђивању европске повеље о локалној самоуправи "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 70/2007. Препоручујемо читање Повеље у енглеском или француском изворнику, јер се тако боље могу увидети одређене финесе.

³³⁸ Delcamp обим и природу задатка сврстава у објективне критеријуме, а ефикасност управе и нормално функционисање економије у субјективне критеријуме.

Такође, одредба става 2 члана 4. Повеље тумачи се у смислу немогућности смањења изворних овлашћења локалних јединица у „име других императива“.³³⁹ „Локалне власти, у оквиру законских ограничења, имају пуну слободу одлучивања о иницијативама у вези са било којим питањем које није искључено из њихове надлежности или додељено некој другој инстанци.“

Повеља такође гарантује да ће изворни послови локалних јединица моћи да се врше на одговарајући начин.

„Овлашћења дата локалној власти ће по правилу ће бити потпуна и ексклузивна.“ (чл. 4. ст. 4); „... локалне власти могу да одређују сопствену унутрашњу административну структуру“ (чл. 6. ст. 1).

Повеља такође нормира ограничења и „објективне“ услове управног надзора, што подразумева да процедуре и случајеви таквог надзора морају бити предвиђени уставом или законом (члан 8. ст. 1), са циљем да се обезбеди усаглашеност са законом и уставним начелима (члан 8. ст. 2), а да интервенција контролног органа буде у сразмери са значајем интереса који се штити (чл. 8. ст. 3). На крају, локална јединица мора имати право да користи правни лек ради обезбеђивања слободног спровођења својих овлашћења и поштовања принципа локалне самоуправе (чл. 11).

Треће, Повеља истиче, јасније него сви други документи, *дужност* виших органа власти да помажу нижим органима у остваривању њихових задатака. „Право и способност“ локалних јединица да „уређују послове и управљају битним делом јавних послова“ подразумева дужност централних органа да гарантују одређена решења. У првом реду то се односи на статус локалних службеника и омогућавање запошљавања на основу заслуга и стручности (члан 6. ст. 2). Потом, статус локалних изабраних представника којима мора да обезбеди „слободно обављање њихових функција“ (Члан 7.ст. 1). Затим, држава мора да гарантује локалним властима могућност да стичу „у оквиру националне економске политике, адекватна финансијска средства“ (чл. 9. ст. 1), сразмерна овлашћењима (чл. 9. ст. 2), и у довољној мери широка и адаптабилна, како би им се омогућило да у мери у којој је то практично могуће држе корак са стварним растом трошкова везаних за обављање њихових обавеза (чл. 9. ст. 4). Финансијска средства из одредбе члана 9. ст. 1. би, идеално посматрано, у целости би требало да

³³⁹ A. Delcamp, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity ...*, p. 14.

потичу од локалних пореза и такси чију висину локалне јединице могу да одреде у оквиру ограничења датих законом (члан 9. ст. 3).

Последње две финансијске препоруке које ћемо навести изузетно су важне за схватање „смисла“ Повеље, односно руководних начела за примену принципа супсидијарности од стране централних државних органа, чија је интервенција нужна, али само како би обезбедила свакој јединици могућност да прибави средства неопходна за вршење сопствених послова.

„Заштита финансијски слабијих локалних органа власти захтева институцију финансијског изједначавања процедура или сличне мере које треба да коригују ефекте неједнаке расподеле потенцијалних извора финансирања и финансијског терета коме треба да пруже подршку. Такве процедуре или мере неће умањити слободу одлучивања локалних органа власти коју они имају у оквиру сопствених сфера одговорности. ... Субвенције локалним органима власти неће бити, колико год је то могуће, намењене финансирању одређених пројеката. Провизија од субвенција неће уклонити основно право локалних органа власти да у оквиру своје надлежности имају слободу политичког одлучивања.“

Ако је интервенција вишег органа нужна (због „обима“ и „природе“ задатка или због „захтева ефикасности и економичности“), нижи орган мора бити *консултован* „у мери у којој је то могуће, у догледно време и на одговарајући начин“ (чл. 4. ст. 6). У том смислу, Повеља изричито помиње две области: планирање и доношења одлука о свим стварима које их се директно тичу (члан 4. ст. 6); и начин на који се распоређују прерасподељена средства (чл. 9. ст. 6).

Упркос понекад опрезном језичком изразу, Повеља дефинише идеал, инспирисан принципом супсидијарности, који треба да се постигне, без обзира да ли је у питању унитарна или федерална држава. Постојање ових дефиниција у Европској повељи лако се може објаснити чињеницом да је појам супсидијарности нека врста наслеђа, заједничког државама западне Европе, које може бити пренето и користити се као водич правним системима Европе у процесу консолидовања.

2.1.3. Однос принципа супсидијарности и ефикасности

На овом месту навешћемо само могуће начине да се ова два принципа међусобно ускладе, и представити метод процене ефикасности расподеле који је проистекао из тзв. економске теорије федерализма. Ова теорија се у суштини заснива на анализи понуде услуга и подразумева три елемента потребна за пренос јавних послова на јединице децентрализације: *близина* (то омогућава да јединице власти буду

узнате са потребама људи и прилагоде им пружање сопствених услуга); **ефекат вишка** (оптимална расподела надлежности се постиже када услуге у потпуности користе само грађани јединице која их пружа, при чему постоји позитивна корелација између величине територије јединице и користи од пружених услуга); и **економија обима** (чије се дејство огледа у томе да се трошкови смањују са повећањем броја услуга које се пружају). Ова теорија била је заслужна за узимање у обзир ефеката величине јединице децентрализације приликом одређених територијалних реформи руковођених идејом „оптималне величине“. Проблем са њом је у томе што она не узима у обзир оно што би се могло назвати „добробит“ народа, нити културне и историјске аспекте расподеле функција.³⁴⁰

Такође, у оквиру одговарајућих органа ЕУ развијен је тзв. **тест компаративне ефикасности**, према којем би, приликом имплементације принципа супсидијарности, требало узети у обзир различите елементе, а нарочито: економију обима, трошкове непоступања, потребу за одржавањем кохерентне политике, правила конкуренције итд.³⁴¹ Таква, компаративна ефикасност би требало да резултира „додатом вредношћу“.

Такође треба имати у виду да се на питања и послове институционалног и политичког карактера принцип ефикасности рада не може у потпуности применити и да је у тим ситуацијама релативне природе.

Дакле, можемо закључити да принцип супсидијарности може допринети већој ефикасности. Он додаје квалитативне елементе квантитативним факторима, јер поред строго техничких критеријума какве захтева имплементација принципа ефикасности, он омогућава да се покаже **вредност људског елемента**. Основне „последнице“ примене принципа супсидијарности су: слобода, разноврсност и одговорност.

2.2. Одређивање послова јединица децентрализације

Одређивање локалних послова врши се у складу са принципом супсидијарности између локалне јединице и вишег степена децентрализације, односно, уколико овог другог нема, између локалне јединице и централних државних органа.

Постоје три основна метода (технике) преношења послова државне управе на јединице децентрализације: законом (вољом централног органа), управним

³⁴⁰ Класик у овој области је дело: **D.N. King**, *Fiscal Tiers: the economics of multi-level government*, London/Sydney, 1984.

³⁴¹ **A. Delcamp**, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity ...*, p. 27.

(административним) уговором централне власти и јединице децентрализације и споразумом централног органа и удружења локалних самоуправних јединица.

У оним државама које су организацију својих система децентрализације устројиле према немачком моделу, надлежности јединица децентрализације се прво могу поделити на послове самоуправног и пренесеног делокруга. У чему се огледају основне разлике између ове две групе послова?

Прво, када је у питању самоуправни делокруг, јединице децентрализације поседују право њиховог слободног нормирања, за разлику од групе послова из пренесеног делокруга, чије обављање је регулисано законима парламента, док су јединице децентрализације само продужена рука власти.³⁴²

Друго, вршење самоуправних послова јединице децентрализације финансирају, у принципу, из сопствених средстава, док за обављање пренесених послова средства мора да прибави централна држава.

Треће, када је надзор централних државних органа над обављањем ове две врсте послова у питању, он је различит по обиму и интензитету у зависности од групе послова. Суштина разликовања из овог угла јесте у чињеници да централни органи могу контролисати уставност и законитост послова самоуправног делокруга, а да се овим овлашћењима додаје и контрола целисходности делатности јединица децентрализације када су пренесени послови у питању.

Из горе наведеног можемо закључити да за послове из самоуправног делокруга потпуну одговорност сnose органи јединица децентрализације, док је крајња одговорност за обављање пренетих послова на органима централних државних органа.

Пре него што пређемо на детаљну анализу ове две групе послова, морамо отворити једну дилему. Какав утицај на *степен децентрализованости* и самосталност јединица децентрализације имају пренети послови? Може ли проширење пренетог делокруга истовремено ојачати аутономију јединица децентрализације али и повећати утицај централних државних органа?

До повећања аутономије јединица децентрализације доћи ће уколико се послови преносе великим и снажним јединицама децентрализације које већ врше велики број изворних послова. Уколико је пак изворни делокруг јединица децентрализације мали, или су оне саме мале, са slabим економско-финансијским капацитетима, онда ће

³⁴² В. нпр.: **Б. Милосављевић**, *Систем локалне самоуправе у Србији (2. изд.)*, Београд, 2009, стр. 60-65.

проширење пренесеног делокруга додатно угрозити њихову самосталност и значајно отежати њихов даљи развој. Због тога је приликом израде нацрта закона којима се врши пренос поверених послова неизоставно потребно консултовати јединице децентрализације.

У студији рађеној 2007. године³⁴³ за потребе Европског комитета за локалну и регионалну демократију, **Марку** (Marcou)³⁴⁴ наводи следеће групе послова као типично локалне: главне урбанистичке функције (планирање, издавање дозвола за коришћења земљишта, просторно планирање), социјална заштита и управљање институцијама за старање о одређеним категоријама становништва (посебно старијим особама), путеви и јавни превоз (у зависности од величине јединице децентрализације), изградња и одржавање школских објеката, уз друге облике подршке образовним активностима, као и економски развој. Ова група функција данас се сматра **језгром** надлежности јединица просте децентрализације (тј. јединица локалне самоуправе). Овом језгру су до скоро припадали и снабдевање водом, одвод отпадних вода и канализација, као и изградња станова за социјално угрожене слојеве становништва, али ови послови су од недавно (нарочита јефтина станоградња) постали предмет приватизације.³⁴⁵ Последња функција у овој категорији је организација тржишта рада на подручју јединице децентрализације.

Према пословима који су изван домена језгра, државе континенталних правих система се, на основу разлике у садржини послова, могу поделити на оне у којима превлађују економске и оне у којима превагу имају социјалне функције. Стога Марку говори о „**профилима надлежности**“ (competence profiles), као скуповима послова који се разликују према предмету и могу се поделити на: социјални, економски, планирајући/еколошки и полицијски (јавни ред) профил.³⁴⁶ Функције јединица децентрализације (као и сам процес децентрализације) могу се анализирати

³⁴³ **G. Marcou, Council of Europe, Local authority competences in Europe**, Strasbourg, 2007. Аутор је сачинио упитник за потребе овог истраживања, и одговори су тражени од органа изабраних држава (Немачка, Шпанија, Француска, Мађарска, Италија, Холандија, Пољска, Португал, Енглеска и Шведска). Студијске посете су обављене у три државе, у циљу добијања потпунијих и ажурних информација. Мађарска, Холандија и Шведска, су изабране због посебно интересантне природе њихових система локалне самоуправе и због недовољне обраде у међународној литератури.

³⁴⁴ **G. Marcou, Council of Europe, Local authority competences in Europe...**, p. 3.

³⁴⁵ **G. Marcou, Council of Europe, Local authority competences in Europe...**, p.4.

³⁴⁶ Исто.

комбиновањем ова четири профила надлежности, наводи Марку, чија комбинација и садржај могу еволуирати током времена.

Приступајући анализи надлежности локалних јединица, **Марку** даје врло минуциозну термилошку анализу термина „powers“, „functions“ и „compétence(s)“.³⁴⁷ Суштински посматрано, разлика мора да се направи између термина функција (compétence) и овлашћење (power).

Овлашћења (power) могу постојати само као комбинација функција, тј. надлежности (compétence matérielle) и овлашћења (pouvoirs) и дужности, које им законодавац прида. И обрнуто, функције (compétences) се не могу обављати без овлашћења или дужности, јер само њихова комбинација одређује степен слободе неке локалне јединице. Овлашћења се стога могу у потпуности одредити само довођењем у везу са предметном материјом на коју се односе (која се често означава као стварна надлежност, односно функција), дужношћу њеног вршења, средствима потребним да би се остварила, и субјектом вршења (носиоцем овлашћења). Овакво разликовање је слично дихотомији надлежност-делокруг, познатој у српској теорији управној права. У англосаксонској теорији прави се разлика између функција (functions), како једне врсте поверених послова који не подлежу сопственој регулацији, и овлашћења (powers) који су пандан изворним пословима.

Функционални аспект децентрализације укључује и **нормативна овлашћења** јединица децентрализације, односно њихово право да, у оквиру своје надлежности (у границама својих овлашћења), утврђују општа и безлична правила, тј. прописе којима се могу установљавати права или обавезе субјеката права, а све то на основу законом датог овлашћења, или на основу прописа утврђеног од стране више јединице децентрализације. Ово овлашћење се још назива и овлашћење за успостављање стандарда („standard-setting power“). Као што смо у другом делу дисертације већ објаснили, ово је најчешће изведено, не и оригинерно овлашћење, због чега је подређено прописима виших јединица, које имају право интервенције у нормативна решења нижих јединица децентрализације.³⁴⁸ Изузев у Француској, где ово овлашћење поседују градоначелници, регулаторна права углавном су везана за представничка тела јединица децентрализације.³⁴⁹

³⁴⁷ G. Marcou, Council of Europe, *Local authority competences in Europe...*, p. 9-11.

³⁴⁸ G. Marcou, Council of Europe, *Local authority competences in Europe...*, p. 19-22.

³⁴⁹ G. Marcou, Council of Europe, *Local authority competences in Europe...*, p. 37.

Интересантна је чињеница да се и **инвестирање** третира као делатност јединица децентрализације, која проистиче из секторских закона. Тако нпр. италијански закон бр. 350 из 2003. године чак даје и правну дефиницију инвестиције и набраја операције које овај појам обухвата.³⁵⁰

2.3. Послови пренесеног делокруга

Пренесени делокруг јединице децентрализације врше у име и под надзором државе (или виших јединица децентрализације). Европска повеља о локалној самоуправи предвиђа (у одредби члана 4 став. 5) да ће локалним јединицама у таквим ситуацијама „у мери у којој је то могућно, бити дата пуна слобода одлучивања у прилагођавању својих активности локалним условима“.

Предуслови за трансфер послова у пренесени делокруг су довољно велики број послова изворног делокруг, рационална организација јединица децентрализације, ефикасност, штедљивост и професионалност њихове администрације и већи финансијски капацитет јединица децентрализације. Због тога поједини аутори тврде да код јединица потенциране децентрализације преовлађују послови пренесеног делокруга.³⁵¹

Уобичајени пренесени делокруг јединица просте децентрализације чине следећи послови: регистравање чињеница рођења, закључења брака и смрти и вођење односних евиденција, статистички послови, издавање идентификационих исправа и возачких дозвола, надзор над изградњом, војна евиденција, спровођење избора и вођење евиденције бирача, цивилна заштита, ватрогасна служба, служба спашавања, одржавање јавног реда и мира и слични послови, ако им већ нису поверени у самоуправни делокруг.

Са овим у вези, поставља се и питање да ли је послове централне државне управе боље дати у пренесени делокруг јединицама децентрализације или је за њихово обављање боље основати деконцентрисане експозитуре органа централне државне управе? Свако од ова два решења има своје предности и недостатке.³⁵²

³⁵⁰ **G. Marcou, Council of Europe, Local authority competences in Europe...**, p. 43. Чињеница коју овај аутор истиче је да у европским земљама већину јавних инвестиција обављају локалне самоуправе (изузев десет земаља: Аустрија, Кипар, Естонија, Грчка, Мађарска, Литванија, Луксембург, Малта, Чешка и Словенија).

³⁵¹ В.: **Д. Миловановић, Правно устројство ...**, стр. 48.

³⁵² В.: **Д. Миловановић, Правно устројство ...**, стр. 43.

У предност пренесеног делокруга убраја се то што јединице децентрализације одговорност за обављање пренесених послова, и друго, што тада на њиховом подручју неће бити испостава органа централне државне управе. Као недостатак обично се наводи неповољно деловање на степен самосталности, тј. јачање централног утицаја, јер централни државни органи могу (с обзиром да они сnose крајњу одговорност за обављање пренесених послова) снажније, обухватније и интензивније интервенисати у рад подручних органа, што се врло лако може проширити и на обављања послова из самоуправног делокруга.

Предност територијалних експозитура органа централне државне управе огледа се у томе што централна држава, која сноси крајњу одговорност, задржава уједно и потпунији хијерархијски надзор над деконцентрисаним органима државне управе. Њихов недостатак је што може доћи до двоструког управног колосека, што се истоврсни послови могу обављати два пута, једном од стране јединице децентрализације, други пут од стране јединице деконцентрације.

2.4. Послови самоуправног делокруга

Самоуправни (сопствени) делокруг је сачињен од изворних послова, које јединице децентрализације обављају слободно, у складу са законом, у сопствено име, и за то њихови органи одговарају бирачима на подручју јединице децентрализације.³⁵³ Према одредби члана 4. ст. 4. Европске повеље о локалној самоуправи, овлашћења „дата локалној власти ће по правилу бити потпуна и ексклузивна. Она не смеју бити нарушавана или ограничена другом, централном или регионалном влашћу, осим у складу са законом.“

2.4.1. Генерална клаузула и енумерација као основни принципи за одређивање самоуправног делокруга

Послови из самоуправног делокруга јединица децентрализације могу бити одређени генералном, општом клаузулом или исцрпним и дефинитивним набрајањем, тј. енумерацијом.³⁵⁴

а) Принцип генералне клаузуле

Генерална (општа) клаузула подразумева правну презумпцију у обављању подручних послова у корист јединица децентрализације (компаративно је широко

³⁵³ G. Marcou, Council of Europe, *Local authority competences in Europe...*, p. 40-41.

³⁵⁴ Д. Миловановић, *Правно устројство ...*, стр. 46.

прихваћена). Уобичајено је да се одредбом устава или системског закона којим се уређује положај јединица децентрализације нормира да су сви јавни послови локалног карактера, изузев оних који се посебним законом изричито не наведу и означе као послови централних државних органа, односно послови од државног, општег интереса. Из напред изнетог следи да би се у случају сумње, нејасних формулација и других потешкоћа приликом одређивања надлежности, такве одредбе рестриктивно тумачиле на штету државе и њених послова.

Принцип генералне клаузуле, који је сада прихваћен у већини континенталних правних система, проистекао је из принципа самосталности или аутономије који смо изложили у другом делу дисертације. У својој суштини овај принцип значи да јединица децентрализације може поступати у било којој ствари од подручног интереса, у складу са законом, и уколико се не меша у надлежности државних или органа других јединица децентрализације. Поједине државе, међутим, овај принцип не нормирају изричито (Португал, Шпанија, па и Италија).³⁵⁵

Када су облици потенциране децентрализације у питању, ситуација варира још више него када је реч о облицима прости децентрализације (локалној самоуправи). У неким државама (Француска и Шведска) генералну клаузулу користе све јединице децентрализације, док у другим (нпр. Немачка, Шпанија, Мађарска, Пољска), јединице потенциране децентрализације врше само она овлашћења која су на њих пренета законом или од стране јединица прости децентрализације.

Наравно, принцип генералне клаузуле не спречава законодавца да јединицама децентрализације у некој држави придода још неке, тачно одређене функције.

Као предности оваквог приступа у одређивању самоуправног делокруга обично се наводе: подстицање иновације и иницијативе јединица децентрализације, подстицање самосталности (аутономије) јединица децентрализације, већа еластичност и демократичност система државне управе и повећање управног капацитета јединица децентрализације.

Иако је широко прихваћен, принцип генералне клаузуле има извештан број недостатака о којима је потребно водити рачуна. Тако, његова примена може повећати разлику у степену развијености међу јединицама децентрализације. Исто тако, слабије развијене јединице децентрализације неће располагати довољним капацитетима за

³⁵⁵ В. више у: **G. Marcou** „La clause générale de compétence dans les Etats européens“, *Pouvoirs locaux* No. 68, 1/2006, pp. 58-63.

финансирање свих изворних послова из сопствених прихода, а може доћи и до повећане неодговорности централних државних органа за стање у јединицама децентрализације.

б) Принцип енумерације

У систему енумерације одговорност за стање у јединицама децентрализације задржана је у рукама централних државних органа, што их обавезује да своје ресурсе употребе и у корист јединица децентрализације. Енумерација постоји онда када правна претпоставка иде у корист послова централне државе, при чему је за сваки појединачни децентрализовани јавни посао потребно да као такав изричито и недвосмислено буде наведен у пропису одређеног надлежног централног државног органа, најчешће у закону који је донео централни представнички орган (парламент). У случају сумње, сматраће се да је реч о државном послу. Дакле, нејасне одредбе прописа рестриктивно се тумаче на штету на штету јединица децентрализације.

Осим тога што је одговорност за стање у држави углавном на централним државним органима, што их подстиче и обавезује на помоћ и подршку јединицама децентрализације, као предност овог приступа наводи се то што је отворена могућност експериментисања, примене принципа различитости, тако што ће се развијеним енумерисати више, а слабије развијеним јединицама децентрализације мање послова – сходно њиховим могућностима. Негативна страна оваквог приступа је нарушавање принципа правне једнакости свих грађана одређене државе.

У негативне стране принципа енумерације првенствено се убраја и то што она ограничава самосталност јединица децентрализације, тј. доприноси централизацији. Осим тога, чисто номотехнички и управнотехнички посматрано, енумерација је врло компликована у примени, нарочито када се послови се додељују различитим прописима, који су често међусобно технички и концепцијски неусаглашени. Могуће је чак законом додељивати послове свакој конкретној јединици децентрализације понаособ. На крају, енумерација захтева да се свака потреба за променом у самоуправном делокругу препозна на нивоу централне државе. Основни недостаци енумерације могу бити ублажени уколико се набрајање не врши законом, већ одлуком одговарајућег министарства или владе, што повећава брзину реакције и прилагођавања новонасталим околностима.

Интересантни су аргументи аутора напред поменуте студије о дефиницијама и ограничењима принципа супсидијарности да је одређивање функција јединица

децентрализације применом принципа генералне клаузуле атрактивно, али не и практично решење и да, у недостатку одговарајуће контроле (пре свега на нивоу уставног судства), постоји ризик да ће остати „мртво слово на папиру“, и да зато предност треба дати принципу енумерације.³⁵⁶ Важно је, међутим, да системски закони из ове области садрже одговарајућу формулацију принципа супсидијарности, како би се гарантовала изворност овлашћења јединица децентрализације, и оставила могућност да му се грађани спонтано окрену када се појави нова потреба чије је задовољење потребно остварити на нивоу јединице децентрализације.

Принцип супсидијарности мора бити нормиран у виду јасног, у закону садржаног, правила. Сам закон би, осим таксативног набрајања требало да садржи и могућност *проширења листе надлежности*, што би без сумње помогло да се подрже јединице децентрализације, и истовремено, омогући лакша судска интервенција. Ово набрајање може такође имати и образовни карактер, подстицати јединице децентрализације да преузму своје одговорности и помоћи грађанима у вршењу надзора.

С друге стране, многи верују да би такво набрајање бити тешко, или чак немогуће извести, посебно ако постоји велики број нивоа децентрализације, због преклапања различитих надлежности. Међутим, предности покушаја набрајања надлежности су очигледне и изгледа да имају превагу над недостацима таквог приступа.³⁵⁷

в) Комбиновање принципа генералне глаузуле и принципа енумерације

У законодавној пракси појединих држава јављају се различите варијанте, прелазни облици, и комбинације ова два принципа.³⁵⁸ Све је израженија тенденција хармонизације ова два принципа. Па се тако, уколико је као основни примењени принцип генералне клаузуле, уз општу клаузулу наводе и послови, односно њихове категорије, које свака јединица децентрализације мора да организује, регулише и обавља. Ти се послови називају и обавезним, облигаторним делом самоуправног делокруга јединица децентрализације. Такође, могуће је прописати обавезу државних органа да помажу органима јединица децентрализације у обављању послова (у техничком, кадровском, интелектуалном, материјалном и финансијском смислу).

³⁵⁶ Интересантно је да је овакво мишљење и српског уставотворца.

³⁵⁷ **A. Delcamp**, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity ...*, p. 30.

³⁵⁸ **Д. Миловановић**, *Правно устројство ...*, стр. 47.

Могуће је чак приступити и комбинацији ова два принципа, тако што би се развијенијим јединицама децентрализације, послови одређивали принципом генералне клаузуле, а за мање развијене јединице енумерацијом.

При томе не треба сметнути с ума да практичне последице било које од тих варијанти зависе од степена одступања од чисте методе, било опште клаузуле, било енумерације, а исто тако треба водити рачуна и о мноштву других конкретних услова сваке поједине државе. Технички гледано, свако одступање од чистих метода усложњава односе у читавом систему децентрализације и његово функционисање чини скупљим.

Приликом опредељења за неку основну правну методу у одређивању послова јединица децентрализације треба узети у обзир да њихова величина може бити критичан фактор приликом установљавања да ли су оне способне ефективно да удовоље својим правним и другим обавезама. Произлази да би малим и финансијски слабир јединицама децентрализације била примеренија метода енумерације, док се већим јединицама тек у систему опште клаузуле отварају могућности реаговања на повећане захтеве становника, као и развоја уопште. Том приликом, међуопштинска сарадња се јавља као начин превазилажења слабијих потенцијала јединица децентрализације, као што ћемо видети у петом делу дисертације.

У члану 20. српски Закон о локалној самоуправи из 2007. године утврђује послове из надлежности општине, али их не регулише, већ то, углавном, препушта секторским законима који на целовит начин уређују одређене области. Приликом одређивања тих послова, у Уставу и Закону о локалној самоуправи примењен је метод енумерације (набрајања свих таквих послова). Они су побројани у 39 тачака члана 20. Закона о локалној самоуправи, при чему се првенствено ради о прецизирању, а затим и о делимичном проширењу листе таквих послова из члана 190. Устава (који послове општине утврђује на уопштенији начин). Сви такви послови, при том, чине обавезни а не добровољни делокруг локалне самоуправе.

2.4.2. Обавезни и факултативни изворни делокруг

Као што смо већ навели, у германској управној доктрини самоуправни делокруг састоји се од две групе послова. У једној су обавезни послови чије обављање, као сопствених послова, јединицама децентрализације налаже држава. У другој су сви они које, на основу одлука својих самоуправних органа, изабере сама јединица

децентрализације да обавља као послове сопственог карактера.³⁵⁹ Обавезни делокруг представљају битне локалне службе. Подела на обавезни и факултативни самоуправни делокруг има више смисла у систему генералне клаузуле него у систему енумерације, када централна државна власт, руководећи се интересима грађана, може да наложи јединицама децентрализације обављање одређених послова.

Премда су у систему енумерације јединице децентрализације обавезане и овлашћене да обављају послове који су им изричито додељени, ипак се поред наложених послова прописима могу предвидети и други потенцијални подручни послови, чије обављање у конкретној јединици децентрализације, може бити остављено вољи њених грађана, односно надлежних представничких органа те јединице.

Обавезни самоуправни послови израз су настојања државе да се, у складу са принципом једнакости, грађанима у свим подручним јединицама осигура одређен круг, минимум, односно подједнак ниво јавних служби, али у сопственој режији и на трошак самих јединица децентрализације. Ови послови сматрају се основним пословима, односно битним локалним службама. Због тога се за њихово вршење често установљавају стандарди на националном нивоу којих јединице децентрализације морају да се придржавају, нарочито када је нужно обезбедити одговарајући степен једнакости на нивоу целе државе (нпр. у здравству или образовању).³⁶⁰

Факултативни делокруг израз је аутономије јединица децентрализације. Факултативни делокруг омогућава јединицама децентрализације да, процењујући конкретне околности, и финансијске могућности, изразе своје специфичности, као и потребе својих грађана. Што је признати факултативни делокруг шири, јединица децентрализације је самосталнија у обликовању и реализацији сопствене развојне визије, па се може лакше и боље афирмисати као фактор квалитетног живота становништва на сопственом подручју.³⁶¹

Основна практична последица ове поделе је да су послови из обавезног сопственог делокруга детаљније регулисани, док закон оставља јединицама децентрализације више простора за „маневрисање“ када регулише послове

³⁵⁹ В. нпр.: **T. M. Horvath (ed.)** *Decentralization: Experiments and Reforms...*, p. 272, 349.

³⁶⁰ **G. Marcou**, *Council of Europe, Local authority competences in Europe...*, p. 42.

³⁶¹ **Z. Hermann, T. M. Horvath, G. Peteri, G. Ungvari**, *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions*, Washington, DC, 1999, p. 9 sqq.

факултативног самоуправног делокруга (изузетно допушта и пуну слободу, тако што их уопште не регулише).³⁶²

2.4.3. Основне групе послова из самоуправног делокруга основних јединица децентрализације

У последњих пар деценија почињу да се појављују знаке *тенденције уједначавања послова* које јединице децентрализације у различитим земљама обављају. Први пут је ова тенденција посредно истакнута у Извештају Савета Европе из 1988,³⁶³ који наводи да постоји одређена хомогеност функција основних локалних јединица у земљама чланицама, без обзира на то да ли делују у систему опште клаузуле или енумерације.³⁶⁴

Деценију касније, **Дејви (Davey)**³⁶⁵ је на основу података о локалним пословима у 11 земаља Европске уније закључио следеће:

- у свих 11 земаља локалне власти су одговорне за просторно планирање, укључујући издавање дозвола за изградњу и планирање, за контролу јавног здравства, управљање отпадом, за паркове и јавне просторе, за услове за рекреацију, укључујући спортске објекте, библиотеке, музеје и друге културне активности, за јавни саобраћај и за социјалне службе (домови и друге службе за старије, брига о деци);

- у образовању, данске и шведске локалне јединице имају пуну одговорност за основно и средњошколско образовање; у Аустрији, Белгији, Француској, Немачкој, Италији и Холандији локалне јединице су одговорне за изградњу, опремање и одржавање основношколских и средњошколских зграда, али не и за запошљавање или надзор над учитељима (у Португалу само за основношколске објекте);

- јединице потенциране децентрализације одговорне су за болничке службе у Данској, Италији и Шведској;

- државну социјалну помоћ врше локалне јединице у Данској и Шведској, а локалне јединице обезбеђују додатке на државну помоћ у Аустрији, Белгији, Француској, Немачкој, Италији, Холандији и Португалу;

³⁶² **G. Marcou, Council of Europe, Local authority competences in Europe...**, p. 42.

³⁶³ **P. Benoit, Council of Europe, Allocation of powers to the local and regional levels of government in the member states of the Council of Europe: study, Strasbourg, 1988.**

³⁶⁴ **A. Norton, International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies, Aldershot, 1994, p. 61.**

³⁶⁵ **K. Davey, „Structures and Competencies: The Institutional Context of Local Government Finance“.** у: **K. Davey, G. Peteri, T.M. Horváth: Local Government Finances; Options for Reform. Nagykovácsi, 1998.**

- у свим државама, осим у Португалији, локалне јединице одржавају локалне и регионалне путеве,

- у свим проучаваним државама јединице децентрализације врше комуналне службе;

- противпожарна заштита је децентрализована надлежност у Аустрији, Белгији, Данској, Немачкој, Холандији и Шпанији;

- локалну полицију (одговорну за саобраћај и имплементацију локалних одлука), која делује паралелно с националном полицијом, имају Француска, Немачка и Италија.

Најновије истраживање у овој области спровео је **Марку** (Marcou), на узорку од девет репрезентативних европских земаља.³⁶⁶

Према овом истраживању, у свим проученим државама, делокруг локалних јединица обухвата: главне урбанистичке функције (планирање, издавање грађевинских дозвола, операције просторног планирања), послове социјалне заштите и управљања институцијама социјалне заштите посебних категорија становништва (првенствено старијих особа), послове везане за путеве, јавни превоз, изградњу и одржавање школских објеката, активности подршке образовању и локални економски развој. Ове функције представљају „језго“ делокруга локалних јединица. Као део „језгра“ (али не „чврстог“) ова студија укључује и: водоснабдевање и са њиме повезано одводњавање, односно управљање отпадним водама и станоградњу, као функције које су због приватизације изгубиле ранији статус делова „чврстог језгра“.

Према пословима који су изван домена језгра, проучаване државе се могу поделити на оне у којима преовлађују економске и оне у којима превагу имају социјалне функције. Стога Марку говори о „**профилима надлежности**“ (competence profiles), који се могу се поделити на: социјални, економски, планирајући/еколошки и полицијски (јавни ред) профил.³⁶⁷ Функције сваке јединице децентрализације (као и сам процес децентрализације) могу се анализирати комбиновањем ова четири профила надлежности, чија комбинација и садржај могу еволуирати током времена.

Међутим, овако грубо идентификоване базичне функције, разликују се према **конкретном садржају**, који варира од државе до државе. У Холандији се, на пример, надлежност локалних јединица за социјални рад проширује и на политику

³⁶⁶ G. Marcou, Council of Europe, *Local authority competences in Europe*, Strasbourg, 2007., p. 47 sqq.

³⁶⁷ Исто.

запошљавања, док је у Француској то у надлежности департмана. Даље, надлежност за изградњу и одржавање школских објеката је ограничена на основне школе у већини земаља, али се простире на средње школе у Холандији, Шведској и Уједињеном Краљевству и у Немачкој у градовима са статусом округа (ово не треба да нас изненађује, јер ове државе карактеришу велике општине).

Функције јединица децентрализације ван „језгра“ се диференцирају према томе да ли су у једној држави јединице децентрализације претежно економски или социјално профилисане. У овој првој групи држава, локалне јединице се разликују по обиму економских услуга, које директно или индиректно пружају или регулишу, и обиму инвестиционих функција. У овај скуп држава спадају Немачка, Шпанија, Француска и Холандија. Италијанске, португалске и шведске локалне јединице имају сличне „профиле“ надлежности, али у Португалу, рецимо, општине немају одговорност за снабдевање гасом, док у Италији оне имају мање значајне инвестиционе надлежности.³⁶⁸

У другој групи држава, које су биле проучаване у наведеној студији, делокруг локалних јединица је оријентисан углавном ка социјално-образовним функцијама, нарочито у Мађарској и Шведској (сличне функције постоје и у другим нордијским државама). Карактеристичне функције у овој групи држава су регулисање положаја наставног особља, већа одговорност за становање и пружање здравствене заштите.

Разлике су најочигледније у сектору полиције, чије функције се, према овој студији, могу обављати двојачко од стране јединица децентрализације. Прво, као овлашћење да се доносе прописи или појединачне мере ради обезбеђења јавног реда, и друго у смислу функције одржавања јавне безбедности, која обухвата сопствене полицијске органе и одржавање јавног реда. Ово је типична функција холандских локалних јединица. Такође, и у Француској јача улога јединица децентрализације на пољу јавне безбедности, а њихово учешће у пословима безбедности свој основ има у споразуму између централних и локалних власти у овој области (користе се инструменти попут уговора о локалној безбедности и локалних савета за спречавање криминала, који укључују градоначелнике и представнике полиције и тужилаштва). У другим државама, полицијске снаге јединица децентрализације и даље имају секундарни и помоћни карактер, али и он добија на значају. У Шведској, с друге стране, децентрализоване функције не укључују полицију. Дакле, на основу резултата

³⁶⁸ G. Marcou, Council of Europe, *Local authority competences in Europe ...*, p. 48.

Маркуове студије, може се уочити тенденција пораста надлежности јединица децентрализације у овој области.

Посебну групу послова која чини посебан профил надлежности јединица децентрализације чине урбанизам, просторно планирање и заштита животне средине.³⁶⁹ Шире посматрано, ове надлежности су део функција локалних јединица тзв. економског профила. Ова група послова укључује како пружање услуга становништву (било директно, било индиректно, преко приватних субјеката), тако и доношење општих правних аката (регулаторна функција).

Сваки профил надлежности подручних јединица може да буде *слаб* или *јак*, у зависности од обима послова који се врше унутар једне функције. Социјални профил ће се сматрати јаким ако, на пример, образовна функција обухвата управљање наставним особљем, али и ако укључује и више нивое образовања (средњошколски), а сматраће се слабим ако је надлежност ограничена на школске зграде, рад социјалних служби, рекреацију и културне активности. Економски профил сматраће се јаким ако јединице децентрализације и њихова удружења врше функције у вези са енергијом и послове станоградње под повољним условима. На крају, поједине надлежности у оквиру једног профила могу једноставно да не постоје, односно да буду толико ограничене да је боље да се игноришу.

Потом, можемо упоредити послове јединица децентрализације у различитим државама упоређујући постојеће комбинације профила надлежности али и правце њиховог развоја. Тенденција може бити ка ширењу надлежности одређеног профила, уколико јединице децентрализације стичу нове надлежности које су део неке функције, или обратно ка сужавању профила, а профил може бити и без значајне промене.³⁷⁰

Наведену студију аутор закључује констатацијом да детаљна анализа система послова јединица децентрализације показује да се ситуација разликује од сектора до сектора, као и да степен децентрализације може да варира од државе до државе. Таква анализа даје слику која је прецизнија, али „мање читљива“ него када су стандардни дескриптивни приступи у питању. Ова студија је показала да се степен децентрализованости, осим у обиму (врстама) послова које јединица децентрализације врши, огледа и у томе да ли она њих обавља као изворне, да ли може да доноси опште

³⁶⁹ G. Marcou, Council of Europe, *Local authority competences in Europe...*, p. 50.

³⁷⁰ G. Marcou, *Local authority competences in Europe...*, p. 52-53.

правни акте којима регулише одређене правне ситуације, као и појединачне дискреционе акте, да ли је слободна да бира тип управљања, расподељује средства, да се задужује, и да ли подлеже накнадној контроли законитости. Уколико су одговори на ова питања потврдни, јединица ће свакако бити децентрализованација од оне која може доносити само прописе о својој унутрашњој организацији приликом обављања својих функција, која није слободна да изабере начин пружања услуга, која мора да закључује уговоре са централним државним органима и која је субјекат претходног државног надзора.

2.5. Подела послова међу степенима територијалне децентрализације

Регионални послови су они који *имају велики акциони радијус*, односно који захтевају специјализовану стручност, скупу опрему, координацију на врло широком подручју, велика финансијска средства, итд.

Марку даје табелу типичних послова региона. Региони имају три основне групе надлежности: *изворне*, које се обављају самостално, уз поштовање начела хармонизације; *пренете* или *поверене*, од стране, у односу на регион виших (државе) али и нижих (локалних јединица) органа, у складу са начелом прилагођавања; те, на крају, *конкурентне*, где држава задржава одређена овлашћења, најчешће да уређује основне принципе, док се региону гарантује право да остварује део надлежности у истој материји. У одредби члана 3. Декларације о регионализму у Европи (Declaration on Regionalism in Europe, Assembly of European Regions, 1996) означене су *типичне изворне регионалне надлежности*: регионална економска политика и развој; регионално планирање, грађевинарство и стамбена политика; телекомуникације и саобраћајна инфраструктура; енергија и екологија; пољопривреда и рибарство; образовање на вишим нивоима (универзитети и истраживачка делатност); култура и медији; здравствена заштита; туризам, слободно време и спорт; полиција и јавни ред.

У оквиру Европске уније, јединице потенциране децентрализације сматрају се покретачем и промотером регионалног, посебно економског развоја. Премда региони нису обавезан елемент институционалног механизма у оквиру придруживања

Европској унији, неке од земаља у транзицији настоје да их успоставе зато што сматрају да ће на тај начин лакше остварити одређене финансијске подстицаје.³⁷¹

У вези са питањем поделе послова је и питање поделе надлежности између јединица локалне самоуправе и месних самоуправа, као и питање поделе послова у специјалним случајевима, тј. када су у питању градови, велики и главни градови и метрополитанска подручја. Овим питањима бавићемо се на другим местима у дисертацији.

3. НАДЛЕЖНОСТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ ЈЕДИНИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У овом делу студије даћемо сажету анализу уставних норми о функционалном аспекту децентрализације у Републици Србији, као и система локалне самоуправе установљеног сетом системских закона донетих 2007. године.³⁷²

Приликом утврђивања изворног делокруга јединица територијалне децентрализације уставописац је пошао од принципа генералне клаузуле, да би га потом допунио начелом позитивне енумерације. Наиме, одредба члана 177. Устава представља рефлексију класичног принципа садржаног у великом броју устава и међународних докумената – принципа супсидијарности. Са друге стране, принцип енумерације остварен је одредбама члана 183. (надлежности покрајина) и 190. (надлежности општина) Устава.

„Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области:

1. просторног планирања и развоја,
2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација,
3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.“³⁷³

³⁷¹ В.: **Т.М. Horvath**, „Directions and Differences of Local Changes”, у: **Т.М. Horvath** (ed.): *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest, 2000, p. 47.

³⁷² Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима и Закон о територијалној организацији („Сл. Гласник РС“ бр. 129/2007).

³⁷³ Устав Републике Србије, („Сл. гласник РС“, бр. 98/2996), члан 183, ст. 2.

Општина, са друге стране, преко својих органа, у складу са законом:

- „1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;
2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз;
4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;
7. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;
8. обавља и друге послове одређене законом.“³⁷⁴

Одлука уставотворца да детаљно наброји надлежности децентрализованих територијалних јединица добила је слабе „оцене“ у појединим анализама.³⁷⁵ Међутим, идеја водила оваквог решења била је да Уставом буде гарантован реалан и прецизно набројан круг послова децентрализованих јединица власти, чиме би се сузио простор за креативно и дискреционо тумачење законодавца, уз истовремено поштовање основних традиција европске уставности.

Устав је у потпуности променио модел организације власти у децентрализованим јединицама: „Тиме што је речено да је ‘скупштина највиши орган’ ... одређена је организација аутономне покрајине и општине, прописано је њихово ‘уређење’, јер сви други органи тада морају бити потчињени скупштини. То је тзв. скупштински систем власти... У том систему власти све органе бира и разрешава Скупштина што, кад је реч о општини, и пише у Уставу у члану 191. ставу 4.“³⁷⁶

Утемељење нових аутономних покрајина (уз две већ уставним правилима одређене) сходно одредбама српског „основног закона“ могуће је остварити по поступку предвиђеном за промену Устава, а након прибављања сагласности грађана на

³⁷⁴ Устав Републике Србије, („Сл. гласник РС“, бр. 98/2996), члан 190, ст. 1.

³⁷⁵ Видети Мишљење Европске комисије за демократију посредством права – тзв. Венецијанске комисије: *Opinion on the Constitution of Serbia* (No. 405/2006); European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Adopted by the Commission at its 70-th plenary session (Venice, 17-18 March 2007).

³⁷⁶ **Р. Марковић**, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали бр. 2*, Београд, 2006, стр. 32.

референдуму. На овом месту уставотворац је пропустио да разјасни следећа питања: да ли је потребна сагласност свих грађана Републике Србије или само оних чије је пребивалиште у датом подручју, који ће поступак промене Устава од више њих бити примењен на поступак оснивања, спајања или укидања аутономних покрајина, који тип обавезног референдума и под којим условима се може расписати итд, чиме је остављено доста простора за различита тумачења.

Покрајинска аутономија је дефинисана као право грађана Републике Србије.

Локална самоуправа у Републици Србији, сходно уставним одредбама, и даље је монотипска и проста (једностепена), са општином и градом као основним јединицама територијалне децентрализације. За град се не може рећи, уколико посматрамо његове дужности и положај, да је јединица локалне самоуправе вишег степена, јер обавља исте послове као и општина. Градска општина нема својство јединице локалне самоуправе, већ је део унутрашње територијалне организације града. Такође, она нема изворне послове, као што их има јединица локалне самоуправе, већ јој се статутом града поверавају послови из надлежности града које ће она вршити. Права на имовину и задуживање јединица територијалне децентрализације чине извеснијом могућност њиховог самосталног одлучивања о сопственом економском, привредном и социјалном развоју.

Напоследку, своје место у Уставу морало је добити и, за стварну децентрализацију значајно, право на равномерно репрезентовање свих државних подручја у представничким и управним телима централне власти.

У основним одредбама Закона о локалној самоуправи („Сл. Гласник РС“, бр. 129/2007) по први пут налазимо да страним држављанима припадају поједина права у остваривању локалне самоуправе.³⁷⁷ Они имају овлашћење за стварање јавно-приватних партнерстава, при чему је уведен принцип конкуренције приликом вршења јавних служби на локалном нивоу.

Међу старим, експлицитно побројаним надлежностима општине, у одредби члана 20, нашле су се и неке нове, и то у областима: доношења програма и спровођења пројеката локалног економског развоја; старања о заштити животне средине; оснивања и регулисања делатности установа у области социјалне заштите; управљања имовином

³⁷⁷ О овој теми, у начелу и детаљима, видети: **Л. Костић**, *Административно право Краљевине Југославије*, Београд, 2000, стр. 208. sqq; Извештај са округлог стола „Учешће странаца на изборима“ одржаног у организацији Венецијанске комисије и Централне изборне комисије Руске федерације у Москви 27. маја 2005. године ([http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)015-e.asp)).

општине; помагања развоја различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама; обавезног организовања службе правне помоћи грађанима; старања о јавном информисању од локалног значаја и оснивања телевизијских и радио-станица ради извештавања на језику националних мањина. Број изворних послова повећан је за 4, на укупно 39 надлежности. Када су у питању поверени послови из категорије инспекцијског надзора, имамо још четири нове области у којима су општине дужне да их обављају: просвета, здравство, заштита животне средине и рударство.

Град има надлежност више, а то је да, у складу са законом о комуналној полицији, образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење њених послова.

Прерасподела надлежности међу појединим јединицама територијалне децентрализације у Републици Србији може се приказати и следећом табелом.

Табела 3.

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Покрајина	Општина
Послови опште управе			
Безбедност, полиција	•		•
Противпожарна заштита			•
Цивилна заштита	•	•	
Правосуђе	•		
Матичне књиге и јавне евиденције	•	•	•
Завод за статистику	•		
Образовање			
Предшколско образовање	•	•	•
Основно образовање	•	•	•
Средње образовање	•	•	
Струковно образовање	•	•	
Високо образовање	•	•	
Образовање одраслих	•	•	
Здравство			
Болнице	•	•	•
Здравствена заштита	•	•	•
Социјална заштита			
Забавишта и јаслице		•	•
Социјалне услуге породицама		•	•
Социјални домови		•	•
Социјално осигурање	•	•	
Становање и урбанизам			
Становање	•		•
Урбанизам	•		•
Регионално и просторно планирање	•	•	•

Функција	Надлежна власт		
Животна средина			
Вода и канализација		•	•
Сакупљање и одлагање отпада			•
Гробља и крематоријуми			•
Заштита животне средине	•	•	•
Заштита потрошача	•		
Култура, забава и спорт			
Позоришта и концерт	•	•	•
Музеји и библиотеке	•	•	•
Паркови и отворени простори		•	•
Спорт и забава	•	•	•
Саобраћај и транспорт			
Путеви	•	•	•
Саобраћај		•	•
Друмски саобраћај	•	•	•
Железнички саобраћај	•	•	
Луке	•	•	
Аеродроми	•		
Економске услуге			
Гас	•	•	•
Даљинско грејање		•	•
Водоснабдевање		•	•
Пољопривреда, шума, риболов	•	•	•
Електрична енергија	•		
Економска промоција	•	•	•
Трговина и индустрија	•	•	•
Туризам	•	•	•

**ПЕТИ ДЕО –
ГРАДОВИ И УДРУЖЕЊА ЈЕДИНИЦА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ
КАО СУБЈЕКТИ ПРОЦЕСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ**

Суштина децентрализације као врсте управне реформе у савременој Европи представља покушај проналажења равнотеже између потребе за већом демократичношћу и императива ефикасности јавне управе. Са једне стране, државе са тзв. консолидованим правним системима, које одликује већи капацитет локалних јединица, пролазе кроз кризу демократског легитимитета (због врло слабог одазива грађана на изборима), коју покушавају да превазиђу путем нових решења, попут непосредних избора челника, јачања улоге референдума и других облика непосредне демократије. Паралелно са тим, већина европских држава суочена је са далекосежним друштвеним и економским променама: ерозијом радничке класе, деиндустријализацијом целокупних региона, повећавањем друштвене неједнакости, кризом у радничим квартовима, све већом имиграцијом, старењем становништва, урбаним ширењем и претераном употребом аутомобила.³⁷⁷ Са друге стране, државе са правним системима у процесу консолидовања, које су досад углавном схватале јединице децентрализације као демократске институције са важном улогом у трансформацији сопствених правних система, већ су се суочиле са захтевима за већим бројем и бољим квалитетом услуга, те већом ефикасношћу, рационалношћу и штедљивошћу.³⁷⁸

Као што смо већ претходно истакли, управне реформе и суочавања са функционалним слабостима у јединицама децентрализације крећу се у следећим основним правцима:

1. спајање локалних јединица као вид територијалне реформе,
2. издвајање градова и њихових подручја у самосталне јединице децентрализације,
3. формирање удружења локалних јединица (добровољних и принудних),³⁷⁹
4. формирање потенцираних облика децентрализације са сопственим надлежностима,
5. тзв. индиректно управљање, путем приватизације, „outsourcing“-а јавних услуга приватно-правним субјектима.

³⁷⁷ В.: Европска урбана повеља II (www.logincee.org/file/18051/library).

³⁷⁸ Видети више у: Д. Вучетић, „Појам и карактеристике децентрализације“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 54/09, стр. 157-180.

³⁷⁹ Видети више у: Д. Вучетић, „Међуопштинска сарадња као вид територијалне реформе“, *Правни живот*, бр. 11/09, стр. 411-424.

У овом делу дисертације извршићемо анализу другог и трећег правца реформи, тј. издвајања градова (главних и великих) у посебну категорију јединица децентрализације и формирања удружења јединица децентрализације.

Градови и удружења јединица децентрализације драстично су добили на значају последњих пар деценија и знатно су усложнили „децентрализовану шему“ континенталних правних система, разбијајући традиционалну поделу на општине и регионе.

1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ВЕЛИКИХ ГРАДОВА

Управне системе савремених европских држава одликује висок степен урбанизованости, из кога проистичу следеће чињенице:

- већи градови имају јак регионални утицај и покривају шире територије у свом окружењу,
- градови стоје у директној функционалној вези са насељима у окружењу,
- јачање регионалне функције града активира укупне потенцијале државе,
- статус града имају оне јединице децентрализације које могу да докажу статус градског/регионалног центра,
- град има посебну обавезу „враћања“ држави на основу постигнутих резултата у развоју региона којем припада.

Велики градови играју водећу улогу у социјалном, економском и политичком животу својих држава. Важност ове улоге ће се вероватно повећавати у будућности. Из тог разлога, већи градови се суочавају са нараслом потребом за променама у сопственом правном статусу, у циљу прилагођавања захтевима брзог економског развоја.

По свом друштвеном, економском и политичком потенцијалу и сложености односа које обухватају, по ширини и значају проблема које велики град ствара и носи, проучавања великог града не смеју бити утопљена у класичне проблеме локалне самоуправе – већ морају да добију ширу теоријску димензију и третман значајног елемента управног система сваке државе.

Значај града полако препознају и уставотворци појединих држава, па је тако, на пример, уставни субјективитет (веле)града гарантован у Уставу Италије, којим је, одредбом члана 114. став 1, прописано:

„Републику чине Општине, Покрајине, Велеградови, Регије и држава. Општине, Покрајине, Велеградови и Региони су аутономни субјекти са сопственим статутима, овлашћењима и функцијама сходно принципима утврђеним у Уставу“.³⁸⁰

Посебан правни положај граду обезбеђује **виши степен самосталности** у односу на општину, шири круг надлежности и виши степен финансијске аутономије који се односи на врсте изворних пореза, право на слободно утврђивање стопе и убирање пореза. Такође, државни трансфери су знатно виши уколико су критеријуми расподеле везани за број становника, чиме већи градови аутоматски добијају више новца. Уколико је, међутим, расподела средстава намењена финансијском уједначавању, дешава се да економски развијени градови по том основу добијају далеко мање средстава, па и да не добијају ништа.³⁸¹

„Велики град, односно у пракси најчешће називан метрополитенска заједница настаје када сви битни елементи који у почетку имају само квантитативна обележја раста, на одређеном степену развоја добију квалитативне карактеристике нових односа у развијеном и сложеном систему великог града и околне територије која му гравитира. Најчешће се овај процес заокружује када град достигне око милион становника подразумевајући најзначајније економске и друге активности на самом градском подручју и ширим везама са гравитирајућим подручјем.“³⁸²

Неке западне државе су у своје прописе ниже правне снаге од закона увеле појам **метрополско подручје** (metropolitan area), али са различитим критеријумима који се тичу броја и густине становништва. Својевремено је Завод за попис становништва САД (US Census Bureau) као велики град (односно метрополу) одредио свако подручје које има најмање 50.000 становника.

Стварању метропола³⁸³ допринео је и **развитак технике и технологије**, јер су нова транспортна средства и средства комуникација битно смањила просторне препреке и омогућила интеграцију различитих зона и активности у оквиру метрополе. Ово није нова појава, али је постала интензивнија због повећане мобилности

³⁸⁰ Цитирано према **М. Пајванчић**,– *Уставни оквир регионалне државе - пример Србије*, Нови Сад 2009, стр. 6.

³⁸¹ Као што је случај са Хелсинкијем у Финској.

³⁸² **М. Вујчић**, *Скупштински систем великог града (са посебним освртом на Београд)*, необјављена докторска дисертација, Београд 1981, стр. 53.

³⁸³ Метропола (метрополис) је израз који је у античкој Грчкој коришћен за означавање града-мајке, чиме се показивала зависност грчких колонија од матичног града.

становништва и потраге за бољим друштвеним и економским условима живота. Ови фактори су довели до много већег степена интеракције и међузависности између центра и периферије града, а у исто време они су произвели растућу урбанизацију и несразмеран пораст градске популације.

Надаље, давање посебног правног статуса граду, подразумева и регулисање односа између града и градске периферије.³⁸⁴

Периферне општине се плаше моћног центра и из тог разлога често пружају отпор успостављању институционалних веза са суседним урбаним центром, што нужно укључује одређени степен централизације, односно пренос овлашћења и финансијских средстава центру. Координација и сарадња између органа централних и периферних градских општина је неопходна како би се ефикасно управљало јавним функцијама и спречило повећање неуравнотежености између развијених и неразвијених делова унутар истог градског подручја. Међутим, тамо где су та подручја велика у односу на величину државе у целости, и централна власт може да се успротиви давању посебног правног режима великом(им) граду(градовима), односно стварању „државе у држави“. Превелике метрополе могу да узрокују неуравнотежен развој целе државе.

Вероватно је да и *принцип уједначености* јединица децентрализације, обрађен у трећем делу дисертације, представља препреку промовисању посебног правног режима градова и градских подручја, јер то нужно подразумева прераспodelу надлежности и послова између различитих врста јединица децентрализације. Ипак, важно је приметити да формалноправна изједначеност не повлачи за собом гаранције фактичке једнакости. Чини се да је боље и поштеније остварити равнотежу односа на оном подручју на којем има услова за тако нешто. Како би се остварила поменута равнотежа, било би потребно смањити до одређене мере самосталност јединица децентрализације у саставу градског подручја и истовремено ојачати сарадњу, комуникацију и размену информација у оквиру институционалне структуре великог града.

Положај великих градова, њихова способност да издрже конкуренцију, развију складан однос са својим периферним подручјима и побољшају квалитет живота свог становништва превасходно зависе од *општег правног акта о њиховом статусу*. Приликом доношења тог прописа морају се узети у обзир специфичности политичког,

³⁸⁴ М. Јовичић, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама (Локална самоуправа: Изабрани списи Миодрага Јовичића, књ. 2)*, Београд, 2006, стр. 66 и даље.

друштвеног и привредног окружења града, односно државе на чијој територији се он налази.

1.1. Критеријуми за стицање статуса града

Услови за стицање статуса града често се одређују на основу *квантитативних* критеријума, као што су број становника и проценат становништва које се бави ванпољопривредним активностима. Та квантитативна димензија била је преовлађујућа приликом одређивања статуса европских градова током 19. и 20. века. У последњих неколико деценија, бар када је теоретски приступ одређењу града у питању, на значају добијају *квалитативни* елементи, као што су квалитет живота, социјалне и културне вредности.³⁸⁵

Погледаћемо како су критеријуми за стицање статуса града одређени у позитивном законодавству одређених, са Србијом упоредивих, држава.

У Словенији градска општина је дефинисана као компактно насеље, или група насеља, повезаних у јединствену целину, које обухвата и становништво које свакодневно путује на рад у такво насеље. Градско насеље може добити статус градске општине уколико има више од 20.000 становника и најмање 15.000 радних места (од којих најмање половина мора бити из група терцијарних и кварталних делатности). Такође, такво градско насеље мора бити географски, културни и економски центар свог подручја. Наравно, неопходно је да и преостали део раније целовитог подручја, који ће наставити да функционише самостално након издвајања новог градског подручја, такође испуњава ове услове. Нови град законом оснива Државни збор (скупштина).

У Хрватској, према Закону о локалној самоуправи и управи из 1992. године, за статус града потребно је испунити неколико критеријума: административни (при чему статус града има свако насељено место у којем је седиште жупаније), популациони (свако насељено место са више од 10.000 становника има статус града), и гравитациони (седишта ранијих општина према којима гравитирају приградска насеља, уколико је то оправдано). Остављена је могућност да се, изузетно, статус града додели и насељима која не испуњавају те критеријуме (чему морају да иду у прилог историјски, економски, саобраћајни и други разлози). De iure разликовање градских и сеоских општина није учињено, иако се de facto та разлика може видети.

³⁸⁵ В.: М. Јовичић, исто.

Усвајањем Закона о измјенама и допунама Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи из 2005. године, у хрватски систем децентрализације уводе се нове јединице – велики градови – као привредна, финансијска, културна, здравствена, саобраћајна и научна средишта развоја ширег окружења са више од 35.000 становника (таквих градова је 16). Велики градови су добили нова овлашћења у областима просторног планирања, изградње и управљања путевима.

У Мађарској, која је потенцирано децентрализована (има двостепену локалну самоуправу), изван те двостепене структуре налазе се 23 града који имају статус жупаније (јединице локалне самоуправе другог степена), међу којима су сва седишта жупанија и неколико градова са више од 50.000 становника, којима је, на њихов захтев, такав статус одобрио парламент. Градови могу, ако за то преузимање послова добију сагласност жупанијске управе, да врше одређене послове из њене надлежности, а ако већину корисника неке конкретне услуге у току четири године чине становници града, управа жупаније мора да препусти управљање том службом градској самоуправи седишта жупаније, уколико ова то захтева. Град са статусом жупаније функционише и као општина и као жупанија (на свом подручју), па због тога врши надлежности и једне и друге.

Градске јединице у Румунији су прилично велике и имају у просеку 47.346 становника. Унутар категорије урбаних јединица направљена је разлика између мањих градова (182) и већих градова (80), јер се само потоњима може поверити обављање неких послова из окружног делокруга. Градови су насељени центри вишег степена економског, социокултурног и урбаног развоја. Градови који имају велики број становника, национални економски, социјални, политички и научни значај, могу бити класификовани као велики градови, што им доноси нове надлежности у одређеним областима.

1.2. Унутрашња децентрализација градских подручја

Што се тиче питања унутрашње управне структуре градова и њима припадајућих подручја, треба истаћи да државе то питање уређују на прилично различите начине.

Уопште узев, постоје следећи типови решења, односно модели организације: стапање централног града и градске периферије у једну нову јединицу, стварањем метрополске јединице децентрализације; стварање тзв. *ad hoc* градског(их) органа једнонаменског или вишенаменског карактера, заједничком одлуком конститутивних

јединица; формирање посебних управних органа делимично или потпуно зависних од централних државних органа; формирање потенциране јединице децентрализације са сопственим делокругом послова.³⁸⁶

Осим тога, могу бити постојати и неформалне консултативне структуре и традиционални облици сарадње унутарградских јединица децентрализације, и то алтернативно или кумулативно. Сарадња гарантује флексибилност, али, у исто време, слаби одговорност, при чему органи тако формираних јединица нису демократски изабрани од стране грађана – што отежава увођење пореских овлашћења таквих организација (због принципа да овлашћење на опорезивање могу имати само она правна лица јавног права која су непосредно изабрана од стране грађана).

Понекад је, уместо оснивања нове јединице вишег степена, довољно, па чак и препоручљиво, да ресорно министарство и/или општина у питању, оснују посебно тело (једнонаменског или вишенаменског карактера) које има посебан правни субјективитет и самосталност.

У сваком случају треба водити рачуна да број степени приликом унутрашње децентрализације града не буде већи од два, што је европски стандард, као што ћемо касније показати.

1.3. Градске надлежности и њихово финансирање

С обзиром на надлежности, чини се да постоји одређени круг послова који чине језгро овлашћења које треба доделити градским властима. Дакле, економски развој, градско и земљишно планирање, јавни превоз, класичне јавне службе (водоснабдевање и пречишћавање вода, канализација, прикупљање и одлагање отпада, итд.), заштита животне средине и градска инфраструктура обично су надлежности града.³⁸⁷

Критеријуми за одређивање надлежности града, нарочито када су у питању тзв. класичне јавне службе и услуге, треба да буду у складу са принципом супсидијарности. Органима града треба стога поверити само оне функције које ће бити ефикасније оствариване уколико се врше на ширем подручју (у случају да је у граду спроведена унутрашња децентрализација), а то је нарочито случај са надлежностима у области *општег планирања, коришћења земљишта и економског развоја*. Дакле, градски органи би требало да буду одговорни за урбанистичко планирање, за стварање и развој

³⁸⁶ В. М., Јовичић, исто.

³⁸⁷ Видети више у делу рада посвећеном правном положају главних градова.

индустријских зона итд. Исто важи и за пружање различитих услуга које се односе на целокупно или већину становништва градског подручја, нпр. снабдевање електричном енергијом и водом, канализацију, прикупљање и одлагање отпада, транспорт, болнице и друге медицинске центре, службе спашавања и противпожарне заштите. Заштита животне средине такође спада у таква овлашћења. У сваком случају, мора се успоставити јасна подела надлежности, како би се спречили сукоби надлежности, а било би корисно у потпуности информисати и консултовати саставне општине (или друге јединице унутрашње децентрализације у граду) о мерама које их се директно тичу, како би се избегло њихово искључивање из процеса доношења одлука. Коначно, ефикасно остваривање надлежности подразумева могућност успешног извршавања донетих одлука, што значи да треба да постоји орган одговоран за обављање тачно одређеног посла, који располаже средствима потребним за обезбеђивање спровођења донетих одлука. То је посебно важно у случају класичних јавних служби. Када су финансије у питању, препоручљиво је да се, у духу члана 9. Европске повеље о локалној самоуправи, потребна средства за градске јединице децентрализације одређују узимајући у обзир њихова овлашћења и чињеницу да оне уживају пуни капацитет за расподелу тих средстава у складу са приоритетима, на начин који је најпримеренији.

У већини држава европског управног простора не постоји посебан режим финансијског изједначавања великих градова и њихових саставних јединица унутрашње децентрализације. Прилагођавања се у принципу обављају у оквиру општег режима изједначавања који се примењује на све јединице децентрализације, иако је ово значајно питање којим се исправљају социјалне и економске неједнакости унутар градске средине.

Дакле, у вези са правним положајем великих градова и метропола могу се извести следећи закључци.

Прво, када је реч о положају градова у управно-политичком систему неке државе, можемо закључити да се он најчешће регулише системским прописом којим се нормира локална самоуправа. Ретке су државе које су донеле Закон о великим градовима, као што се то обично чини када су главни градови у питању.³⁸⁸

Друго, када су модели организације градске управе у питању, можемо приметити да се организација и конституисање органа управљања у градовима

³⁸⁸ Као што је то учинила Турска.

појединих држава разликују од оних у простим јединицама децентрализације првенствено због тога што велики градови постају потенциране јединице децентрализације. У тим случајевима најчешће се градска управна структура надопуњује окружним моделом организације управе.

Треће, по питању финансирање послова великих градова, општи је закључак да оно потпада под општи правни режим финансирања јединица децентрализације. Већа фактичка финансијска снага градова проистиче пре свега из већег броја становника и веће економске снаге коју ове јединице децентрализације поседују. Понегде статус града повлачи са собом финансијски подстицајбио, као нпр. у Хрватској, што је можда индиректан разлог због ког је добар број основних јединица децентрализације променио свој статус. Слична ситуација је била и у Србији до промене система финансирања Законом о финансирању јединица локалне самоуправе из 2006. године, који је извршио изједначавање локалних јединица, и омогућио сиромашнијим општинама да убиру више средстава.³⁸⁹

Четврто, посебан правни режим унутрашњих јединица градске децентрализације (градских општина или месне самоуправе) најчешће постоји у главним градовима, док се остали велики градови ређе одлучују на такав корак иако им закон за то оставља могућност. По питању унутрашње градске децентрализације могуће је извести још пар закључака. Најпре очигледно је да се не може говорити о неком општем европском моделу унутрашње децентрализације великих градова.³⁹⁰ Надаље, упркос разликама у величини, овлашћењима и самосталности субмуниципалних јединица, ипак се може констатовати да у градовима који су спровели унутрашњу децентрализацију јединице унутарградске децентрализације постоје само на још једном степену. Другим речима, нема ниједног великог европског

³⁸⁹ Па ипак и данас су приходи 23 града у Србији скоро исти као приходи свих 150 општина.

³⁹⁰ Међу развијеним европским државама са консолидованим правним системима постоје значајне разлике у величини, облицима, овлашћењима и степену самосталности јединица децентрализације у великим градовима. У том погледу разлике између великих градова Немачке, Италије и Француске су само квантитативне (а њихови модели унутрашње децентрализације је преузео велики број других европских држава). У односу према њима Шведска је у институционалном развоју својих субмуниципалних тела застала на пола пута, док градови у Великој Британији уопште немају унутрашњу децентрализацију. Са друге стране Европска повеља о локалној самоуправи не нормира унутрашњу децентрализацију градова као императив, што такође треба имати на уму.

града који је своју унутрашњу децентрализацију изградио у још два самоуправна степена (нпр. градске општине и месне заједнице).

2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ГЛАВНИХ ГРАДОВА

Иако се међусобно разликују по величини (површини коју захватају и броју становника), политичком значају и привредној снази, европски главни градови сами по себи имају истакнуту позицију у свакој држави.

У питању су политички, привредни и културни центри својих држава који су истовремено и највеће јединице децентрализације. Главни град, по правилу, има најважније место у привреди сваке државе. Тако рецимо близу 90% државног буџета Летоније долази из Риге. Такође, честа је појава да су главни градови (и њихова непосредна околина) много развијенији од других делова државе (типичан пример је Будимпешта у којој је бруто друштвени производ по становнику знатно виши него у остатку државе).

Њихов правни режим, организациона структура и надлежности се разликују од државе до државе. За неке од њих важи јединствени правни режим, за друге не, некима се управља по квазипарламентарном, другима по квазипредседничком моделу, негде њихова овлашћења произлазе из историјског положаја и традиције, другде из прописа. Но без обзира на све то, у њиховом правном положају неизоставно се конкретизују основни принципи децентрализације.

Треба напоменути да у појединим државама постоји и категорија главног града потенцираних јединица децентрализације, тј. региона или других јединица тог типа (најчешће федералне јединице имају своје главне градове, али оне нису једине).³⁹¹ Прекоморски делови Краљевине Холандије (Аруба и Холандски Антили) имају сопствена седишта у Орањестаду и Вилемстаду. Иста ситуација је у многим окрузима, грофовијама, провинцијама и другим јединицама најчешће средњег, потенцираног степена децентрализације, које такође могу имати своје „главне градове“ (нпр. Мадрид и Братислава као „главни градови“ региона). У том смислу интересантан је случај

³⁹¹ Према Статуту Аутономне покрајине Војводина („Сл. лист АП Војводине“, бр. 17/2009), Град Нови Сад је, у члану 10. насловљеном са „Главни град АП Војводине“, означен као главни административни центар АП Војводине. Такође, у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске Шкотска, Велс и Северна Ирска имају своје главне градове, а Лондон је истовремено главни град и Енглеске и Уједињеног Краљевства.

Швајцарске јер су творци Устава из 1848. године заузели позицију да федерална јединица не може имати и „главни град“. Чисто формалноправно посматрано Берн никада није неким прописом окарактерисан као „главни град“ већ само као „савезно средиште“. Иначе, приликом усаглашавања текста поменутог устава Швајцарске, постојао је предлог према којем би се федералне власти селиле по највећим градовима применом система ротације.

Иако компаративна пракса познаје случајеве када се седишта највиших државних органа не налазе у истом граду или када постоје два главна града, нигде се не прави разлика између главног града и **престонице**, на начин на који се то чини у Црној Гори, у којој је 1993. године донет посебан Закон о престоници. Израз „престоница“ означава место где се налази(о) владаочев престо, док назив „главни град“ означава седиште највиших државних органа.³⁹²

2.1. Уставноправни положај главних градова

Када је у питању уставноправни положај главних градова, можемо да закључимо да постоје два приступа: приступ према којем постоје уставне гаранције посебног положаја главног града и приступ који не подразумева давање таквих гаранција.

Европска повеља о локалној самоуправи не садржи посебне одредбе које се тичу главних градова држава чланица, што не значи да се на њих не односи. Од значаја за ово питање су две препоруке Конгреса локалних и регионалних власти: Препорука 133 (2003) о управљању главним градовима и Препорука 219 (2007).³⁹³

У контексту тема које овде разматрамо, врло су значајна питања управљања главним градовима, начина организације представничких и извршних органа и контроле њиховог рада, због тога што су главни градови најчешће много већи од других јединица децентрализације и имају посебан историјски, политички, привредни и културни положај.

Поставља се питање како одредити специфичности и посебне одлике главног града у оним случајевима у којима се он, када је у питању правни статус, ни по чему не разликује од осталих јединица децентрализације. Тада се може прибећи историјском

³⁹² Ђ. Блажић, *Престоница и систем локалне самоуправе у Црној Гори*, Цетиње, 1994.

³⁹³ Обе се могу наћи на интернет страници: http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp. Видети и Извештај о статусу главних градова који је за четрнаесту пленарну седницу Конгреса локалних и регионалних власти одржану од 30.5. до 1.6.2007. године припремио Емин Јеритејан.

критеријуму (који додуше у неким државама нема већи значај, јер су релативно младе) или критеријуму седишта органа власти.³⁹⁴

Статус главног града углавном је уставом признат, с тим што у неким федерацијама главни град истовремено има или и статус главног града и статус федералне јединице (Беч у Аустрији, Берлин у Немачкој и Москва у Русији), или само статус федералне јединице (без изричитог истицања положаја главног града – Берн у Швајцарској, Брисел у Белгији). Уставом се најчешће само дефинише који ће град имати статус главног, а закону се препушта регулисање децентрализације у главном граду. Тај статус се најчешће може променити или укинути само одговарајућим променама устава. Једино Устав Турске забрањује промену имена и локације главног града. У Ирској, Норвешкој, Молдавији и Летонији уставни положај главног града је одређен посредно, јер се главни град у Уставу наводи као место у којем заседа Парламент. Ретке су државе у којима се уставом прецизира садржина статуса главног града.³⁹⁵ Чешће се ради о једном симболичком чину поштовања националне традиције, или политичком консензусу. Уставне одредбе не садрже одговор на питање зашто данашњи главни градови имају тај статус.³⁹⁶

Финска, Кипар, Данска, Естонија, Француска, Грчка, Малта, Португал, Шведска, Уједињено Краљевство итд. спадају у групу држава у којима је статус главног града одређеној јединици децентрализације дат законом³⁹⁷ или другим прописом нижим од устава,³⁹⁸ прећутним договором (традицијом)³⁹⁹ или политичким консензусом. Но, без обзира што у овој групацији држава статус главног града није дефинисан уставним путем, његов правни положај потпада под општи режим који важи за све јединице децентрализације. Такође, положај ових главних градова ни по

³⁹⁴ Као што пример Црне Горе показује, овај критеријум треба узимати са опрезом. Нпр. у Холандији институције централне државне власти нису смештене у главном граду (Амстердаму) већу у Хагу (у који је смештена краљевска резиденција); у Немачкој су седишта неких министарства федералне државе, Врховног и Уставног суда смештена изван Берлина.

³⁹⁵ Најчешће као седишта државне власти (нпр. Белгија, Лихтенштајн, Луксембург, Турска), владара (Холандија, инаугурација новог краља се врши на заједничкој седници оба дома Парламента) или појединих њених органа (већ смо навели примере Летоније, Ирске, Норвешке)

³⁹⁶ Најчешће се ради о сасвим приземном разлогу: у питању је метропола смештена у средиште државне територије.

³⁹⁷ Нпр. Естонија – Законом о територијалној организацији из 1995. године.

³⁹⁸ Грчка – Регентска уредба из 1834. године.

³⁹⁹ Никозија (Кипар), Копенхаген (Данска), Париз (Француска) и Лондон (Уједињено Краљевство).

чему није нестабилнији од положаја градова са уставом утврђеним положајем, јер је често много теже променити традицију неког народа или друштвени консензус него уставне регуле, из чега произлази да уставно одређење главног града има чисто симболичку и протоколарну функцију, и пре свега представља друштвени договор око „прве“ јединице децентрализације у некој држави, чији се статус може променити само посебним путем.

2.2. Управноправни статус главних градова

Пређимо сада на анализу управно-правног положаја главног града у континенталним правним системима.

У скоро свим државама на нивоу главног града постоји јединствена самоуправна власт на целом његовом подручју, што је и правило у већини европских држава.⁴⁰⁰

Уопште узев, организациона структура и надлежности главног града могу се одредити посебним законом о главном граду или општим законом о локалној самоуправи. Да је ова разлика само начелне природе, показује пример Мађарске, у којој главни град има посебан статус који је регулисан посебним поглављем Закона о локалној самоуправи, а до 1994. године на снази је био посебан закон који је регулисао положај Будимпеште.

Друго значајно питање везано за управно-правни положај главног града јесте има ли посебан, **двојни правни статус**, у смислу да није само јединца прости децентрализације, већ и јединица регионалне самоуправе (или чак федерална јединица).

Затим, посебан правни статус може да подразумева различит изборни систем, унутрашњу структуру, делокруг, облике надзора и финансирања. Уколико је унутрашња структура главног града незнатно другачија од оне у осталим јединицама децентрализације, треба сматрати да такав главни град нема посебан правни статус.

⁴⁰⁰ Наравно, постојали су и постоје и изузеци од овог правила. Тако, између 1985. и 1999. године у Лондону није постојала централна главна градска власт. Некадашње Велико Веће Лондона распуштено је 1985. године, а његова овлашћења пребачена су на унутарлондонске јединице децентрализације. В. у: **Д. Вучетић**, *Локална самоуправа у Енглеској – са посебним освртом на примену информационе технологије*, Ниш, 2007. Слична ситуација тренутно постоји у главном граду Азербејџана, Бакуу, на чијем подручју, уместо јединствених органа власти, постоји 11 градских округа и 61 околно насеље.

Посебан управни режим најчешће проистиче из величине главног града, и додељује се са циљем бољег управљања таквим конгломератом. На пример, у Турској је након доношења Устава из 1982. године (којим су установљене јединице са статусом метрополе у већим градовима), донет посебан закон о управљању већим градовима на основу којег су три највећа града (укључујући и Анкару) добила статус јединица децентрализације са статусом метрополе.

У највећем броју проучаваних држава главни град *нема посебан управно-правни статус* и његов положај је једнак положају других градских јединица децентрализације, што значи да његова политичко-симболичка улога није дала повода посебном статусу, као једној врсти повластице. Тако, скандинавско-балтички приступ овом питању подразумева да главни град нема посебан управни статус, што није случај у средњеевропским земљама, бившим совјетским републикама и сложеним државама у којима им се посебним законом даје издвојен статус.

Када су финансије главних градова у питању, основни закључак је да нема разлике између главних градова и осталих јединица децентрализације у погледу финансирања. Разлике које се јављају проистичу из фактичког стања – и огромних финансијских капацитета главних градова, а не посебности њихових финансијских система. Из тога произлази закључак да су за главне градове повољнији они локални финансијски системи у којима је удео локалних пореских прихода висок, а степен централне расподеле и изједначавања низак (уколико је привредни потенцијал главног града изнад државног просека).

Када је о *централном државном надзору* над радом главних градова реч, формални облици контроле од стране централних државних органа се не разликују од оних који се примењују приликом надзора над другим јединицама децентрализације. Изузетак, који не спада у оквир наше анализе али га вреди поменути, јесте случај када је главни град истовремено и федерална јединица (као што је то случај рецимо у Бечу и Берлину). У Аустрији и Немачкој правни (управни) надзор над јединицама децентрализације не спада у надлежност федерације, већ федералних јединица, па би у таквој расподели надлежности Беч као федерална јединица требало да контролише Беч као јединицу децентрализације. Због тога је, нпр. финансијски надзор над Бечом премештен у надлежност Савезног рачунског суда (који контролише буџете федерације и федералних јединица), а у Немачкој надзор над радом Берлина углавном обавља горњи дом Парламента (Бундесрат).

Када су у питању правни и управни комуникациони канали између главног града и министарстава и других државних институција, органи главног града могу се служити истим каналима као и све друге локалне јединице. Међутим, у свим проучаваним системима постоје неформалне везе и системи комуникације, који стоје на располагању само органима главних градова. Са политичког становишта посматрано, постоји позитивна корелација између мере настојања централних државних органа да утичу на управљање главним градом и значаја, важности и величине главног града у односу на друге јединице децентрализације у проучаваним државама. Другим речима, политичка важност главног града може подстаћи централне државне органе да врше константан притисак на њега, мешајући се у његове унутрашње ствари преко граница дефинисаних законом. Такође, интересантан инструмент који главни градови често користе јесте закључивање споразума са владом, када је допуштено законом, а чему се често прибегава у случају улагања у инфраструктуру. У сваком случају, неформални централно-локални односи су јачи и контакти су бројнији због посебног положаја главног града као седишта државних органа, што може додатно бити и формално појачано уколико главни град има статус федералне јединице или региона. Понекад ови односи прелазе у домен високе политике и „одмеравања снага“ уколико је на челу главног града лидер опозиционе странке (као што је то нпр. био случај у Србији и Румунији). То као резултат може имати и промену делокруга послова главног града (што је у Румунији и учињено – пребацивањем градских послова на градске четврти) или обустављањем централних државних трансфера и помоћи за инвестиције у главном граду (као што је то био случај у Мађарској између 1998. и 2002. године). Бројни су примери оваквих поступака. Међу главним градовима који су се због свог опозиционарства нашли на удару централних државних власти нарочито је поучан, већ поменути, пример Лондона (у коме су „централне“ градске власти биле укинута).

Када су у питању тзв. *суседски односи* главних градова са околним јединицама децентрализације, они се најчешће заснивају на уговорној сарадњи, пре свега у следећим областима: управљање отпадом, међуградски јавни превоз, заштита животне средине, комуналне услуге и планирање развоја. Уопште узев, партнерски односи главних градова са суседним јединицама могу бити врло практични и могу служити интересима свих укључених страна – тако главни град максимално упошљава своје (велике) капацитете за пружање јавних услуга, док се суседне општине на лак и једноставан начин користе тим услугама. Такви уговори могу бити склопљени за

обављање посебног посла или за вишенаменску, дугорочну сарадњу. Пример вишенаменске сарадње јесте метрополско подручје Хелсинкија, које представља оквир за многобројне значајне пројекте Хелсинкија и суседних јединица децентрализације. У вези са овим је и отворено питање могућности спајања суседних јединица децентрализације са главним градом, као последњи корак дуготрајног процеса сарадње.⁴⁰¹ Заправо, данашње градске четврти у већини градова некада су биле посебне јединице децентрализације. Коначно, сарадња са другим јединицама децентрализације обухвата и чланство главног града у удружењима јединица децентрализације ради промоције интереса главног града и утицаја на политику централних државних органа према јединицама децентрализације.

2.3. Унутрашња децентрализација главних градова

Систем децентрализације, како у свакој јединици понаособ тако и у главном граду, може (али и не мора) обухватати више мањих подсистема са посебним овлашћењима и одговорностима.

У неким случајевима, тамо где је то оправдано величином и капацитетом градске јединице децентрализације, пружање услуга се на тај начин приближава грађанима у складу са начелом супсидијарности. Према Европској повељи о локалној самоуправи, локалне власти заправо морају да буду способне да установе сопствене унутрашње управне структуре у циљу њиховог прилагођавања локалним потребама и обезбеђивања ефикасног управљања. Другим речима, у оним државама у којима је Повеља ратификована, градске јединице децентрализације би требало да имају могућност да, у границама закона, одређују сопствену организациону структуру. Главни градови најчешће, (као и велики градови), имајући у виду то да су најчешће у питању велике градске локалне јединице, имају одговарајуће организационе подсистеме. Другим речима, у њима је власт организована *двостепено*, с тим што се међу јединицама месне самоуправе у градовима мора правити разлика с обзиром на то да ли се заиста ради о правим самоуправним јединицама или о управним експозитурама градских власти, односно о најнижим подручним јединицама централних државних органа који обављају деконцетрисане послове.

⁴⁰¹ У Украјини је у току расправа о оснивању тзв. региона главног града, придруживањем суседних подрегионалних подручја.

Највећи број главних градова европског управног простора има *потенцирану децентрализацију*. У „чистим“ једностепеним системима главним градом управља јединствена градска власт. У „правим“ двостепеним системима подела главног града предвиђена је законом тако да формирање двостепене децентрализације главног града није ствар дискреционе оцене градских власти или одговарајућег органа централне државне власти. По правилу законом се одређује број унутрашњих јединица децентрализације, њихове границе, унутрашња организација, изборни систем и извори финансирања, као што је то случај у Мађарској. Величина градских четврти главних градова често варира – у Будимпешти су оне некада биле самосталне општине које су се постепено, у последњих неколико деценија, спојиле са градом. Представничка тела градских јединица децентрализације бирају се углавном на исти начин као и представничко тело главног града, с том разликом да у њих могу бити биране само оне особе које живе на територији градских јединица.

Приликом регулисања односа градова који имају двостепени систем децентрализације и саставних јединица могући су различити приступи. Први, где између два нивоа власти у граду постоји уравнотежен, нехијерархијски однос, заснован на њиховом независном положају и заједничким интересима. Други приступ заснован је на успостављању хијерархијског односа између главног града и његових саставних јединица. Трећа врста односа јавља се кад главни град поставља тзв. „оквир за делатности“ саставних јединица децентрализације, у оквиру којих оне могу самостално одлучивати без потврђивања таквих одлука од стране централних градских органа.

Друго важно питање у вези са овим јесте *питање поделе послова* и надлежности између централних градских органа и саставних јединица. Тамо где су градске четврти посебне јединице децентрализације, подела послова углавном је регулисана законом. У случајевима кад саставне јединице оснивају главни градови, и када међу њима постоји хијерархијски однос, „централна“ градска власт има много шира овлашћења. По правилу градске подјединице предлозима (нацрти планова, одлука итд.) учествују у процесу преношења овлашћења. Уопште узев, најважније послове и задатке који се тичу подручја целог града обавља главни град.

Типичне надлежности централних градских власти најчешће су: израда плана развоја за цео град; јавни превоз; болнице и посебне здравствене службе; јавни ред и мир, полиција; јавна комунална предузећа и одржавање путева; а типични послови јединица подградске (месне) децентрализације су: социјална заштита; примарна

здравствена заштита; основно образовање; заштита животне средине; култура; спорт и рекреација.

Када је финансијски аспект у питању, у неким државама врши се прерасподела прихода између два нивоа децентрализације у главном граду. Том приликом, знатан део средстава остаје на нивоу главног града, јер централно градско представништво одређује висину прихода саставних јединица децентрализације.

Дакле, када је правни положај главног града у питању, могуће је извести следеће **закључке**.

Уопште узев, главни град, као најважнија јединица децентрализације у свакој држави, мора да има право на самоуправу, у смислу да јавне послове на нивоу града обављају демократски изабрани органи. Главним градом не би требало да управљају органи које поставља централна државна власт или органи саставних јединица децентрализације које сачињавају главни град.

Надаље, не постоји јединствен образац за организацију власти владе главног града. С обзиром на велику разноликост континенталних правних система, то уопште не изненађује. У неким државама уставотворци и законодавци нису видели разлоге да регулишу посебан статус главног града, који је зато у истом положају као и остале јединице децентрализације. Међутим, обављање посебних послова од стране главног града у неким државама се „награђује“ посебним уставним или правним положајем који главном граду као јединици децентрализације даје право на регионални статус или пак право да доноси посебне прописе, што је добро и може се оправдати и специфичношћу проблема са којима се такви градови сусрећу, као што су значајне разлике у квалитету живота у различитим деловима града, саобраћајне гужве или пак загађивање животне средине.

Органи главног града морају бити укључени у поступак доношења свих прописа који се тичу његовог статуса.

Када је у питању унутрашња структура и институционално уређење главних градова, као што смо видели, у основи постоје главни градови са двостепеном децентрализацијом и они у којима јединствена градска власт обавља све послове, а у оба случаја се тежи очувању релативно централизованог система, уз истовремену расподелу послова и задатака између главног града и саставних јединица, како би они могли бити обављани ефикасније и ефективније. Треба истаћи да ниједна одредба Европске повеље о локалној самоуправи не захтева успостављање посебних унутарградских јединица децентрализације или било каквих других самоуправних

ентитета унутар градова. Додуше, у том смислу могуће је евентуално тумачити одредбу члана 4. став 3. којом је нормирано начело супсидијарности, тако да ово начело подржава пренос јавних послова и надлежности на органе јединица које су најближе грађанима. Ипак би требало, без обзира да ли месне јединице децентрализације поседују изабране органе или не, обезбедити постојање јасне и отворене поделе послова и надлежности између појединих нивоа градских јединица децентрализације.

Подједнако је важно и постојање одговарајућих финансијских средстава која би саставним јединицама обезбедила добро обављање изворних и пренесених послова. Главним градовима би требало омогућити довољно велики капацитет за прикупљање сопствених прихода како би осигурали своју самоуправу и испуњавали обавезе које произлазе из чињенице да представљају административне центре својих држава. И, на крају, систем финансирања главног града, укључујући и смањење пореза или друга финансијска ограничења, не би се смео користити као облик политичке казне наметнуте главном граду само зато што га води опозициони политичар или коалиција.

3. АНАЛИЗА ПОЛОЖАЈА ГРАДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Природни ресурси и економски потенцијали су основни предуслови за функционисање и обезбеђење одрживог развоја сваке територијалне заједнице, укључујући и градове. Они подразумевају све природне и друштвене факторе који могу да утичу на развој те територијалне заједнице и који формирају критичну масу економских потенцијала која може да задовољи потребе становништва и обезбеди склад између развоја становништва и развоја привреде.

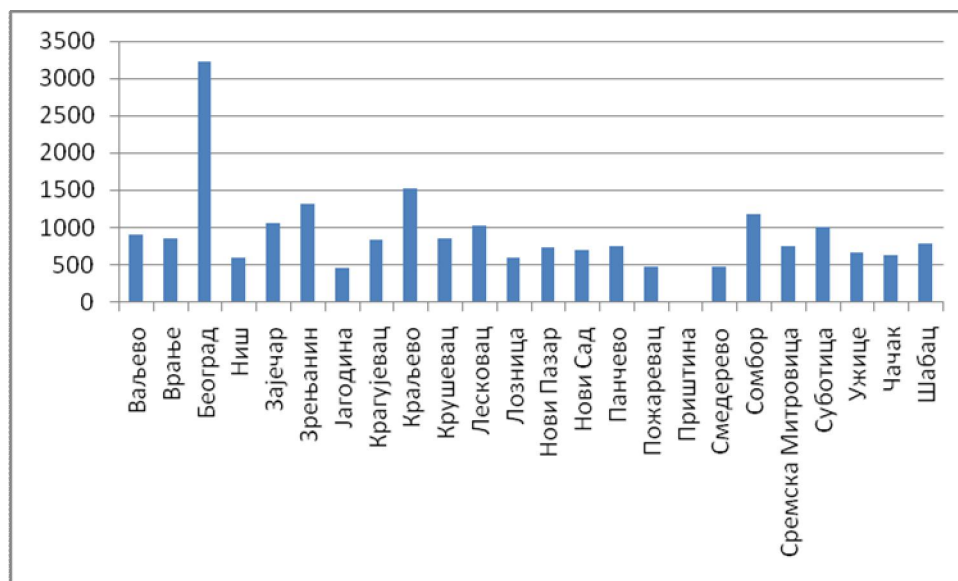
Стога ћемо у првој половини овог дела дисертације извршити међусобно поређење градова у Републици Србији, према одређеним статистичким показатељима Завода за статистику Србије,⁴⁰² са циљем да установимо да ли постоје и који су **потенцијали** за даље промене њиховог правног положаја и пренос нових надлежности градовима.

У другој половини овог дела дисертације сажето ћемо приказати како је регулисан статус главног града, који је по први пут нормиран посебним Законом.

⁴⁰² Првенствено према подацима преузетим из базе Општине у бројкама, доступне на интернет страници: <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/pok.php?god=2008>.

На првом дијаграму дат је приказ површине градова у Републици Србији, према подацима Републичког завода за статистику из 2007. године.

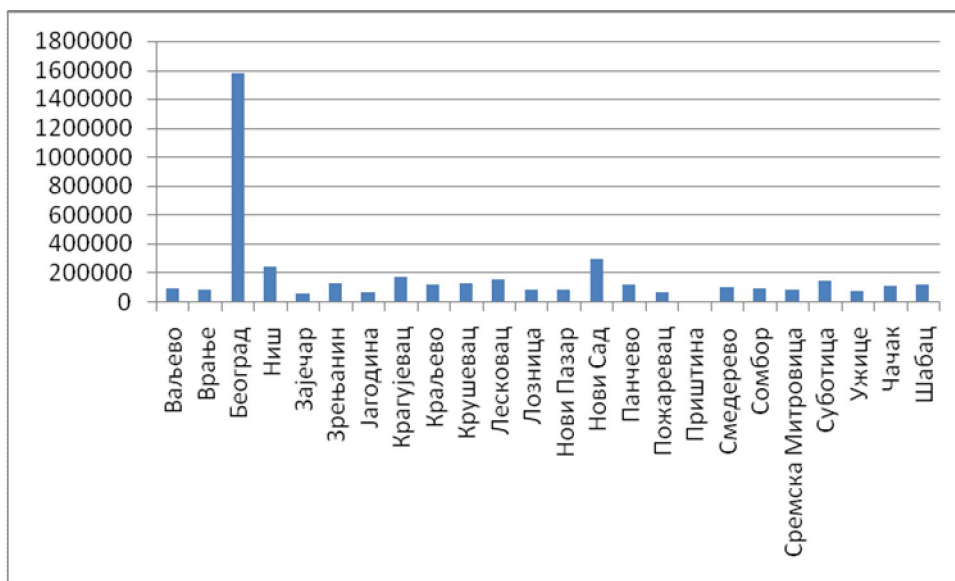
Графикон 1.



Интересантно је да међу новоустановљеним градовима највећу површину имају Краљево, Зрењанин, Сомбор, Зајечар, Лесковац и Суботица. Београд је по већини анализираних параметара далеко испред свих осталих градова, тако да то нећемо увек посебно истицати приликом анализе сваког параметра понаособ.

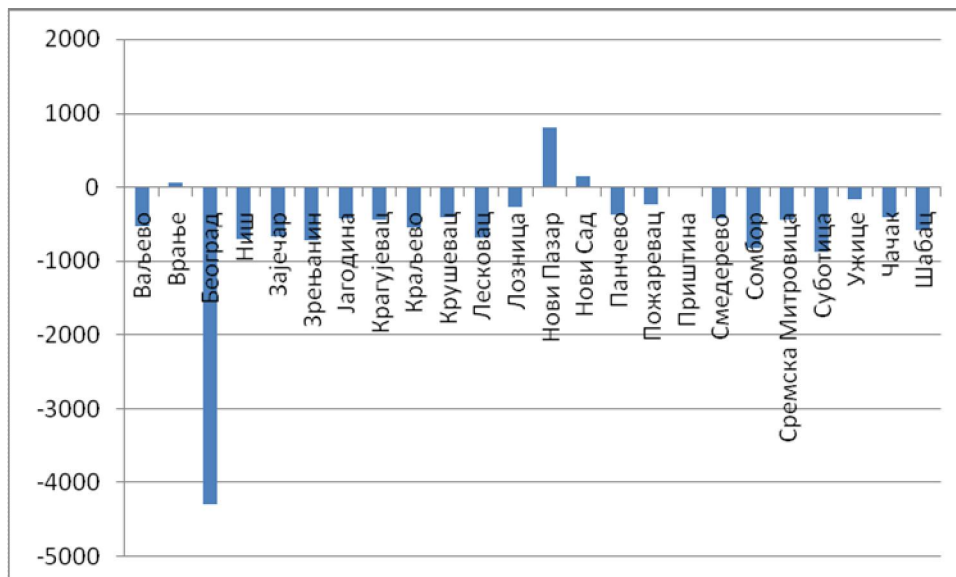
Следећи дијаграм приказује број становника у сваком од градова у Србији, према попису из 2002. године.

Графикон 2.



Према броју становника издвајају се Нови Сад и Ниш, а за њима следе Крагујевац, Лесковац и Суботица. У тесној вези са овим параметром је и природни прираштај у градовима што је приказано на следећем дијаграму.

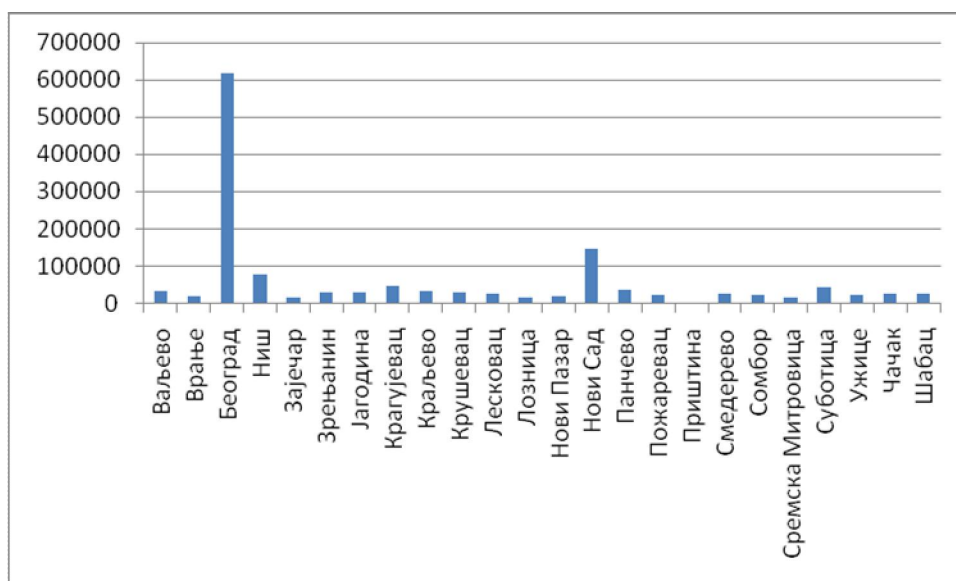
Графикон 3.



Подаци о природном прираштају јасно показују тенденцију смањења броја становника у свим градовима осим у Новом Пазару, Новом Саду и Врању. Ако се настави, овај негативан тренд може утицати на повећање трошкова појединих јавних служби (пре свега из области социјалне заштите, јер је у тесној вези са старењем становништва) и још више утицати на потребу трансформације система децентрализације у Републици Србији укрупњавањем или удруживањем јединица децентрализације приликом обављања послова из изворног делокруга.

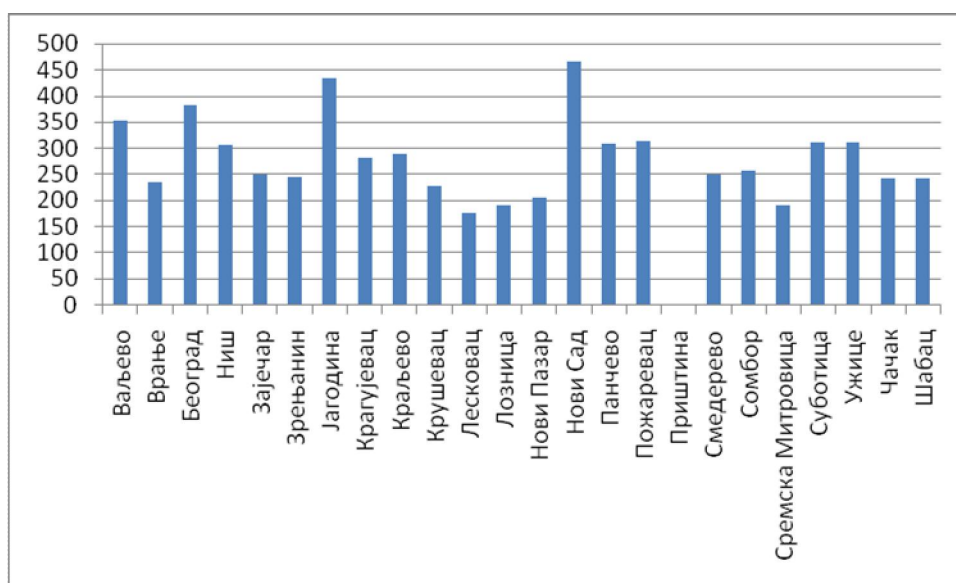
Следећи параметар је укупан број запослених. Број запослених се у неким државама (нпр. Словенија) узима уместо броја становника као параметар за стицање или промену статуса града. Можемо приметити да је Нови Сад знатно изнад Ниша према броју запослених, иако су скоро једнаки по броју становника. У сваком случају, не би било лоше размислити о признавању законског статуса овом критеријуму, јер он много реалније приказује потенцијале које нека јединица децентрализације поседује за преузимање нових надлежности.

Графикон 4.



Још су интересантнији подаци о броју запослених на 1000 становника.

Графикон 5.

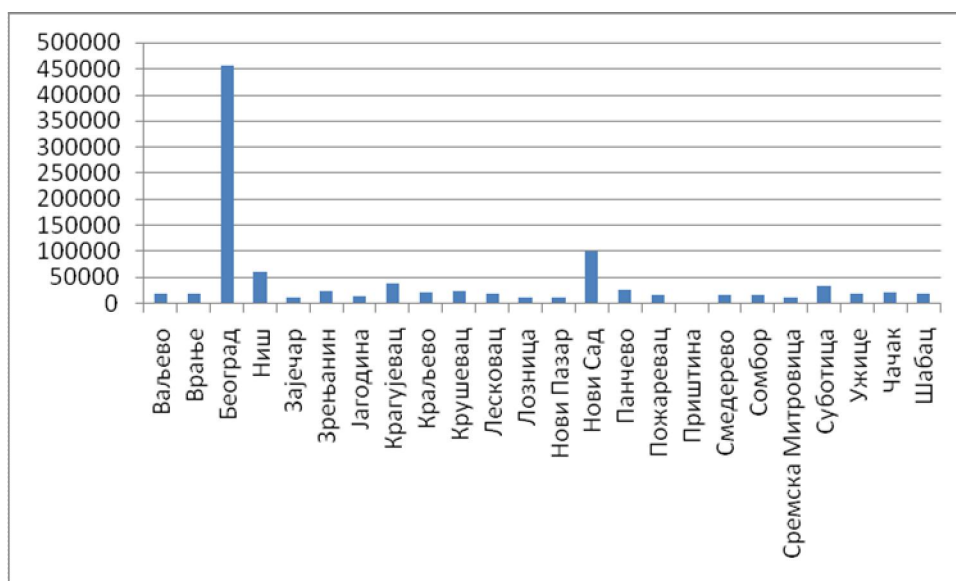


Као што се може видети, Нови Сад сада избија на прво место, а за њим следи Јагодина. Београд је у овом случају тек на трећем месту. Потом следи Ваљево, а Ниш, Панчево, Пожаревац, Суботица и Ужице су отприлике на истој равни.

Сада ћемо дати показатеље који осликавају структуру привреде појединих градова у Србији.

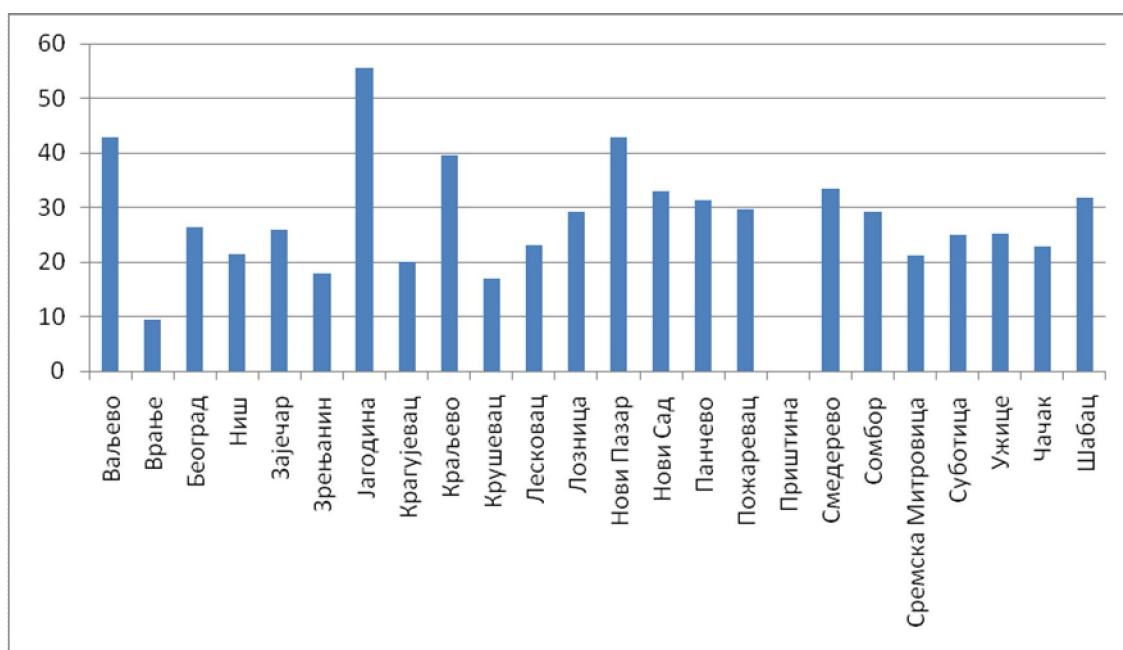
Први од њих се односи на број запослених у јавном сектору.

Графикон 6.



Други показује број лица која самостално обављају делатност.

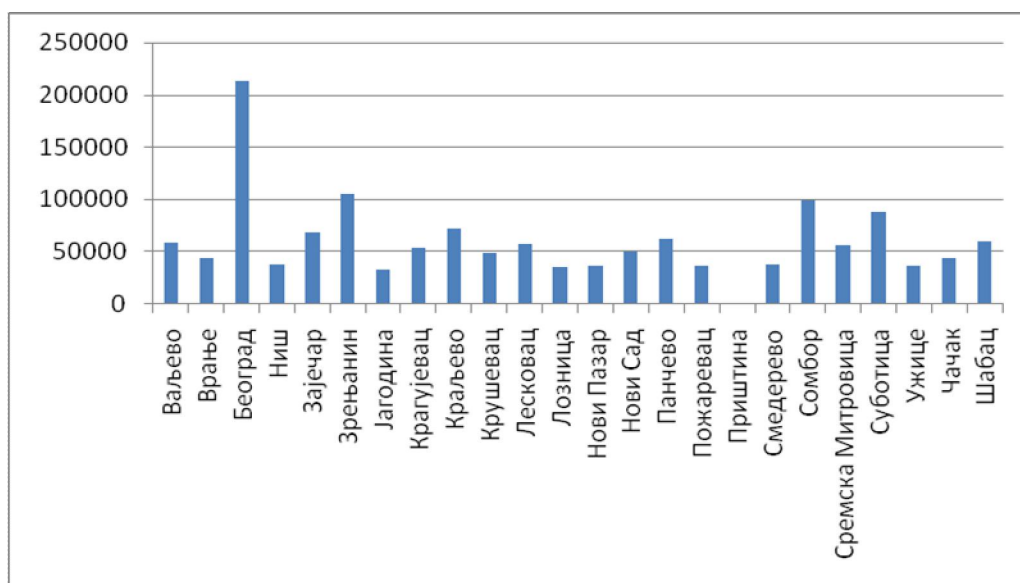
Графикон 7.



Интересантно је да је по овом параметру Јагодина на првом месту међу градовима, а да је прате Нови Пазар, Ваљево, Краљево, Смедерево, Нови сад, Шабац и Панчево. Главни град Београд, и регионални центар јужне Србије Ниш се у овом контексту уклапају у просек.

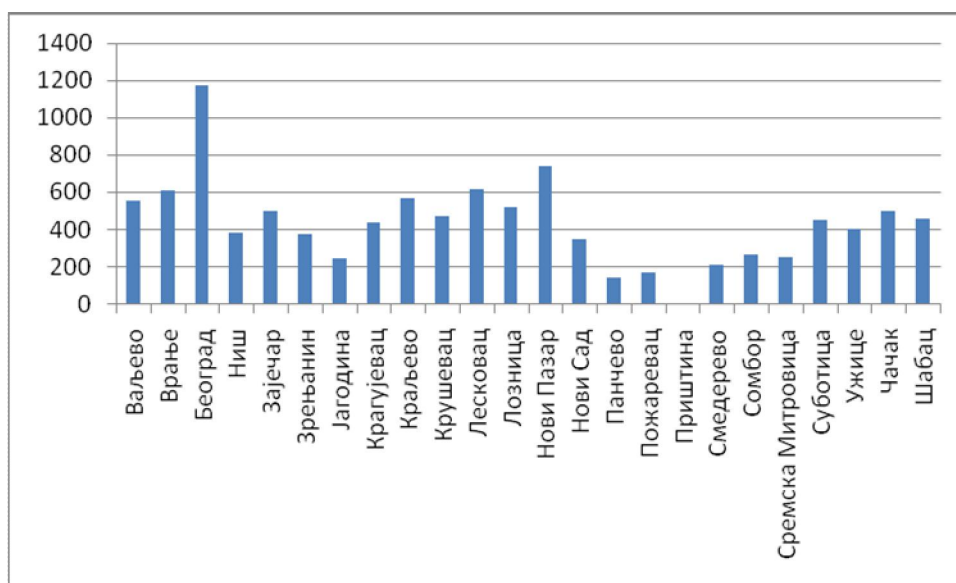
По расположивом пољопривредном земљишту, осим Београда (што је изненађујући податак за Београд као урбани центар), одскачу и Зрењанин, Сомбор и Суботица.

Графикон 8.



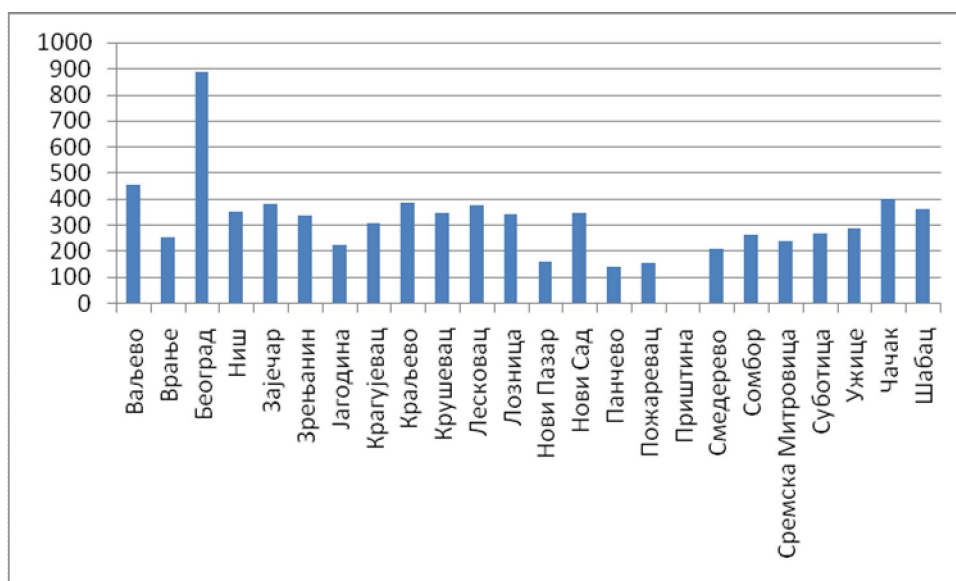
Када је саобраћајна инфраструктура у питању, такође наилазимо на интересантне податке. По укупној дужини путева, на другом месту иза Београда, налази се Нови Пазар, а за њим следи Лесковац.

Графикон 9.



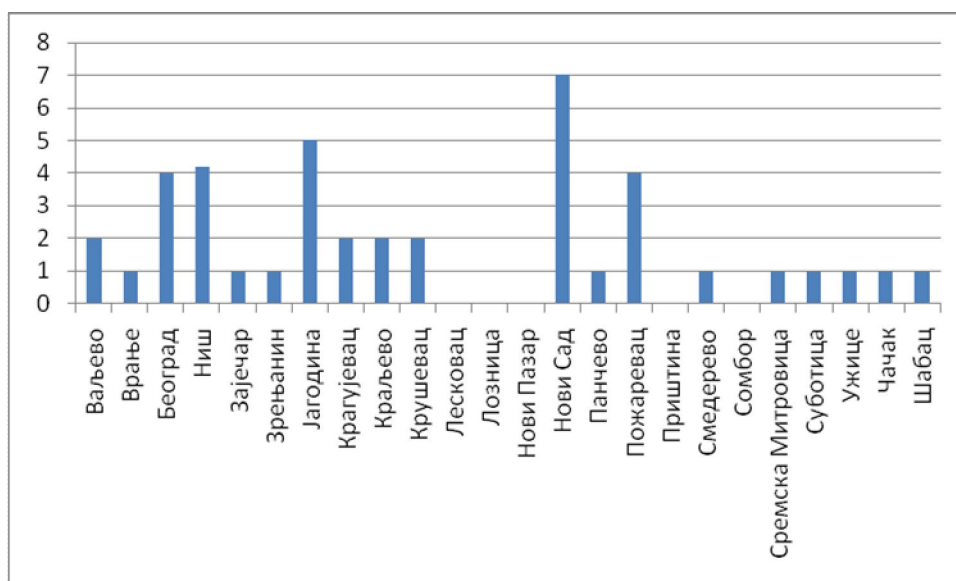
Но, када се узме у обзир њихова старост и квалитет, добија се другачија слика, што је приказано на следећем графикону.

Графикон 10.



По броју изграђених станова предњаче Нови Сад, Јагодина, Ниш, Пожаревац и Београд.

Графикон 11.



Према подацима до 2005. године, када је Завод мерио и бруто друштвени производ по становнику у локалној јединици, тзв. народни доходак, може се видети да јединице са статусом града у Србији, које имају број становника већи од 100.000 имају овај индикатор за скоро 30% већи од просека у другим јединицама децентрализације. Ова чињеница показује да постоји **знатан степен корелације између величине**

јединица децентрализације и њихове економских снаге,⁴⁰³ с тим што је Београд, по овом критеријуму далеко изнад свих осталих градова. За њим следе Нови Сад, Ниш и Крагујевац (који имају за отприлике 30% већи национални доходак по становнику него остали градови), док сви остали градови установљени 2007. године имају за 10 или више процената већи национални доходак по становнику у односу на општине.

Овај податак указује на чињеницу да Ниш, Крагујевац и Нови Сад (који се у том погледу разликује од претходна два центра као административно средиште Војводине) имају капацитете да преузму вршење већег броја јавних послова него остали градови.

Сви напред наведени подаци показују да има основа да се размишља о **увођењу категорије великог града** у систем децентрализације у Србији.

Погледајмо сада како је регулисан **правни положај главног града** у Републици Србији.

Уставом Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 - даље: Устав) предвиђено је да се положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује законом. То је, по први пут и учињено Законом о главном граду (даље: Закон). Због тога ћемо мало више пажње посветити одредбама тог закона.

Законом се уређују положај, надлежности и органи града Београда, а на сва питања која нису уређена Законом, а односе се на овај град, као јединицу локалне самоуправе, примењују се одредбе Закона о локалној самоуправи.⁴⁰⁴

Закон је подељен на осам делова: основне одредбе; територија града Београда, образовање, укидање градске општине; надлежности града Београда; органи града Београда; непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе; месна самоуправа; заштитник грађана; и завршне одредбе.

У основним одредбама је утврђено да:

- је највиши правни акт града Београда Статут града Београда. Статутом града, у складу са законом, уређују се његове надлежности, територијална организација, организација и рад органа, његова обележја, облици непосредног одлучивања грађана, као и друга питања од важности за остваривање права и дужности града Београда. Ова одредба има основ у члану 189. став 5. и члану 191. став 1. Устава;
- град Београд има својство правног лица. Основ оваквог решења је у члану 176. став 2.

⁴⁰³ **Б. Стипановић**, „Положај градова у систему финансирања локалне самоуправе у Србији“, у **Д. Миленковић, М. Дамјановић**: *У сусрет новом статусу градова у Србији – реалност и потребе*, Београд, 2007, стр. 102.

⁴⁰⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007.

Устава;

- град Београд има симболе и свој празник, а облик, садржина и графички приказ и употреба симбола и празник града Београда уређују се Статутом града. Ово решење је резултат примене одредаба члана 14. и чл. 90. до 93. Закона о локалној самоуправи на град Београд;
- финансирање града Београда, као и поступак и услови под којима се град Београд може задуживати, уређују се законом;
- приходи по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта представљају наменска средства за финансирање програма уређивања грађевинског земљишта и изградње капиталних објеката града Београда и припадају предузећу које град Београд оснива ради обезбеђивања услова за уређивање, коришћење, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта, као и да
- град Београд има своју имовину којом самостално располажу органи града Београда, у складу са законом. Одредбе ове и претходне две алинеје произилазе из одредби члана 190. став 4. Устава и члана 15. Закона о локалној самоуправи.

У делу о територији града и градским општинама, Законом је прописано да:

- се територија града Београда утврђује законом, а ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда, у оквиру законом утврђене територије града Београда, Статутом града образују се градске општине;
- градска општина има својство правног лица и да се Статутом града одређују послови из надлежности града Београда које врше градске општине;
- град Београд може укинути постојећу градску општину и њено подручје припојити једној или више постојећих општина;
- се Статутом града ближе уређује начин образовања и укидања градских општина, промена њихових подручја, органи и начин избора органа градске општине, као и међусобни однос органа Града и органа градске општине.

У делу о надлежностима предвиђено је: да град Београд врши надлежности општине и града, утврђене Уставом и законом. Поред ових, предвиђене су и **специјалне надлежности главног града**, које Београд на својој територији остварује у складу са законом, и то да: уређује и обезбеђује, у складу са начелима интегралног управљања водама, заштиту вода, заштиту од штетног дејства вода и коришћење вода, као добра од општег интереса, укључујући и организовање и финансирање водoprивредних делатности на водном подручју које је у надлежности града Београда, оснива јавно предузеће за обављање водoprивредне делатности и управљање

водопривредним објектима који су у надлежности града Београда, врши инспекцијски надзор у области водопривреде, уређује и обезбеђује услове и начин коришћења места за постављање пловних објеката на делу обале и воденог простора, укључујући и издавање одобрења за постављање пловних објеката, као и врши надзор над коришћењем места за постављање пловних објеката; уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање и управљање општинским и некатегорисаним путевима, улицама, као и државним путевима, осим аутопута и оснива јавно предузеће за обављање делатности управљања државним путевима који су у надлежности града Београда; стара се о заштити од пожара и обезбеђује услове за спровођење заштите од пожара, прописује мере заштите од пожара специфичне за подручје града Београда у циљу унапређења стања заштите од пожара и доноси акционе и санационе планове заштите од пожара; може да оснује телевизијске и радио-станице, новине и друга средства јавног обавештавања, а град Београд врши и друге надлежности и послове државне управе који су му законом поверени.

Као и остали градови, и главни град образује комуналну полицију и обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције.

Органи града Београда су: Скупштина града Београда, градоначелник града Београда, Градско веће града Београда и Градска управа града Београда. Према чл. 27. и 65. Закона о локалној самоуправи, истоветне органе, уз одговарајуће језичко прилагођавање назива, имају град и општине.

Скупштина града је највиши орган града Београда који врши основне функције локалне власти утврђене Уставом, законом и Статутом града. Скупштину града чине одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, уз опште право гласа, тајним гласањем, у складу са законом и Статутом града. Скупштина града има 110 одборника који се бирају на четири године. У поређењу са скупштинама других до сада анализираних главних градова, Скупштина града Београда има велики број одборника.

Извршни органи града су градоначелник и Градско веће. Градоначелника бира Скупштина града, из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника Скупштине града. Градско веће чине градоначелник, заменик градоначелника, као и чланови Градског већа, које бира Скупштина града, на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника.

Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе су грађанска иницијатива, збор грађана и референдум.

Грађани путем **грађанске иницијативе** предлажу Скупштини града доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности града, промену Статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и Статутом. Скупштина града је дужна да одржи расправу о предлогу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога. Статутом града утврђује се број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, који не може да буде мањи од 30.000 бирача. За пуноважно покретање иницијативе у осталим јединицама локалне самоуправе захтева се потпис најмање 5% бирача (члан 68. став 3. Закона о локалној самоуправи).

Збор грађана се сазива за део територије града утврђен Статутом. Збор грађана расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа града. Збор грађана већином гласова присутних усваја захтеве и предлоге и упућује их Скупштини или појединим органима и службама града. Органи и службе Града дужни су да у року од 60 дана од одржавања збора грађана, размотре захтеве и предлоге грађана и о њима заузму став, односно да донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане.

Скупштина града може на сопствену иницијативу да распише **референдум** о питањима из своје надлежности. Референдум о питању из свог делокруга Скупштина града дужна је да распише на предлог који поднесе најмање 10% бирача од укупног бирачког тела у Граду, на начин утврђен законом и Статутом. Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Одлука донета на референдуму је обавезна, а Скупштина града је не може ставити ван снаге, нити изменама и допунама мењати њену суштину у наредном периоду од годину дана од дана доношења одлуке.

Ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у Граду, грађани могу оснивати **месне заједнице** и друге облике месне самоуправе. Поступак оснивања и укидања месних заједница и других облика месне самоуправе уређује се Статутом града. Месна заједница, односно други облик месне самоуправе, има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених Статутом града и одлуком о оснивању.

У граду Београду се може установити **заштитник грађана** града Београда, који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене

актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката Града. Надлежност и овлашћења, начин поступања, избора и престанка дужности заштитника грађана уређује се Статутом града и другим општим актом.

Резимирањем анализираних одредби Закона о главном граду можемо закључити неколико ствари.

Законом се, по први пут, посебно уређује положај града Београда, као посебне јединице децентрализације. При томе, Устав у наведеном члану нарочит значај даје статусу града, односно претпоставља и гарантује значајну нормативну самосталност града Београда. Због тога, уређивање низа односа и питања Закон делегира статусу града.

Закон је положај града Београда оставио у оквиру концепта општег система децентрализације у Републици Србији постављеног нормама Закона о локалној самоуправи. Наиме, не само да се тај закон супсидијарно примењује на сва питања која нису уређена Законом о главном граду, него је Закон о главном граду, имајући у виду члан 180. став 1. Устава, према коме је скупштина највиши орган јединице локалне самоуправе, и члан 191. став 4. Устава, који нормира да скупштина општине одлучује о избору извршних органа, **уреди организацију власти у граду Београду на истоветан начин као у осталим јединицама локалне самоуправе**, мада је, на основу члана 191. став 5. Устава, могао слободније, па и другачије, прописати избор извршних органа града Београда, а тиме и њихове односе и овлашћења. Разлози за то могу се наћи у жељи да се поштује принцип уједначености јединица децентрализације и обезбеди стабилност функционисања институција, и на тај начин отклоне могуће блокаде у раду. Међутим, поставља се питање да ли овај обим и оваква садржина уређивања оправдава очекивања која су постојала у погледу потребе да се положај града Београда заиста нормира у складу са чињеницом да је он главни град и истовремено изузетно значајан економски, социјални, здравствени и културни центар.

У области надлежности, Закон је више уважио посебност града Београда, па је, поред оних које имају општина и град, предвидео да Београд има и неке **додатне надлежности**. Те, шире надлежности односе се на области водопривреде, државних путева и медија.

Закон је, потенцирајући значај Статута града Београда, овом правном акту оставио да детаљно уреди сва питања која се односе на образовање градских општина, њихово укидање, промену подручја, послове из надлежности града које врше градске

општине, избор њихових органа, као и међусобне односе органа града и органа градских општина. У том погледу треба истаћи да град Београд може укинути постојећу градску општину и њено подручје припојити једној или већем броју постојећих општина, **без претходно одржаног саветодавног референдума**, како то за јединице локалне самоуправе захтева члан 4. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007), јер градске општине и немају својство јединица локалне самоуправе.

Такође, Статутом града, готово у целини, регулишу се облици месне самоуправе. Наиме, положај и функционисање месне самоуправе у граду Београду зависи, у значајној мери, од статуса градских општина, па је Закон дао само опште оквира који се даље разрађују актима града.

Преостале специфичности града Београда, у односу на остале јединице локалне самоуправе, су следеће: скупштина града има 110 одборника; градоначелник непосредно извршава и стара се о извршавању аката скупштине града; градско веће има 13 чланова које бира Скупштина града; у градској управи може бити постављено пет помоћника градоначелника, а статутом Града се утврђује да број потписа грађана за пуноважно покретање грађанске иницијативе не може да буде мањи од 30.000 бирача.

4. УДРУЖЕЊА ЈЕДИНИЦА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ КАО СУБЈЕКТИ ПРОЦЕСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Као што смо претходно већ истакли изазови са којима се системи децентрализације у континенталним правним системима сусрећу у неколико последњих деценија све су озбиљнији. Суочене са проблемом ефикасног пружања услуга грађанству у условима демографских промена (понајвише интензивног старења становништва) и низом економских проблема, европске државе су се данас, после неколико деценија паузе, поново нашле пред питањем која је то оптимална величина јединица децентрализације која ће омогућити ефикасно, рационално и економично вршење јавних служби.

Са друге стране, савремени процеси територијалне реорганизације доводе у питање традиционалну поделу управних система на оне са простом (једноступеном) и

потенцираном (двостепеном) децентрализацијом.⁴⁰⁵ Типични представници прве групе управних система, који припадају тзв. германској и романској традицији (двостепеног) организовања државне власти, били су Немачка, Пољска и Мађарска, са општинама и срезовима као јединицама децентрализације, односно Француска, Белгија, Италија и Шпанија (које то, после недавних уставних промена, више нису), са општинама и департаментама, односно покрајинама, као јединицама децентрализације.

Данас је, међутим, „мапа терена” искомпликована и регионализацијом, јачањем институционалног међуопштинског организовања, јачањем подопштинских институција (Португал и Бугарска) и све чешћим издвајањем главних градова у посебну категорију јединица децентрализације, најчешће у директном односу са централним државним органима. Практични правци реаговања на новонастале околности у смислу измене „архитектонских“ решења у организацији власти и њеној хоризонталној подели могу се грубо поделити у следеће основне групе: укрупњавање или амалгамација (Данска,⁴⁰⁶ Грчка), сарадња или кооперација (Француска, Чешка), регионализација (Италија, Шпанија, Велика Британија) и диференцијација (Чешка, донедавно Хрватска).⁴⁰⁷

Предмет овог дела дисертације биће типични видови међуопштинског организовања у континенталним правним системима, као и анализа нормативних оквира за међуопштинско повезивање у Републици Србији.

4.1. Компаративни аспекти удруживања јединица децентрализације

Иако можда на први поглед није тако, међуопштинска сарадња представља широко распрострањен правни „феномен” који се од земље до земље разликује према саставу оваквих облика удруживања, броју, врстама и обиму њихових надлежности, степену институционализације, овлашћењима за доношење нормативних аката и

⁴⁰⁵ Више о самој подели видети у: **М. Петровић**, *Наука о управљању као претпоставка управне политике ...*, Ниш, 2006, стр. 200.

⁴⁰⁶ У Данској је, као што ћемо видети у следећој глави, од 1. јануара 2007. године извршено укрупњавање локалних власти смањивањем броја локалних јединица самоуправе са 271 на 98 (што је смањене броја јединица за 64%), док је број региона односно округа смањен са 14 на 5. Повод за ове промене налазио се у очекиваном повећању социјалних издатака (трошкова) првенствено за старије људе, што је захтевало повећање територија на којима се пружају одређене услуге које се могу сврстати у категорију послова из домена тзв. економије скале (као што су здравствене службе које се врше на нивоу региона).

⁴⁰⁷ В.: **Н. Baldersheim**, *Децентрализација у пракси: европски модели и пракса*, Београд, 2009, стр 6.

начину избора. Стандарди на нивоу ЕУ, када је међуопштинска сарадња у питању, у виду усвојене повеље и томе слично, још не постоје. Гарантовано је само начелно „право локалних органа власти на удруживање“, предвиђено ради заштите или остварења сопствених интереса, одредбом члана 10. Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године. Регулисање конкретних облика међуопштинске сарадње препуштено је свакој земљи понаособ.

У Француској, на пример, држави са 36.000 општина, кооперација је дуго времена била средство за вршење јавних служби које општине појединачно, саме не би могле да врше. Од 1999. године, ступањем на снагу нових законских решења, којима су оваквим удружењима општине дате нове надлежности (чак и право на сопствене порезе) што је истовремено испраћено снажним подстицајима централних органа, француска међуопштинска сарадња улази у нову фазу из које настају нова правна лица јавног права. Нове, стратешке надлежности стављене су у руке оваквих правних лица јавно-правног карактера (планирање, економски развој, капиталне инвестиције итд.), а за њихово успешно остваривање дато им је право самосталног опорезивања. Почетком 2007. године, 33.414 општина и њихових 54,2 милиона житеља било је (ре)организовано у 2.588 тзв. међуопштина (*intercommunalités*).

Примера има још много: у Мађарској је Законом из 2004. године омогућено стварање и развој међуопштинске сарадње кроз 166 тзв. микро-региона у циљу, пре свега, бољег управљања јавним школама. Сличан концепт постоји у Италији (кроз удружења општина) и Шпанији, где је понуђен као алтернатива процесу регионализације.⁴⁰⁸

Но, будући да би навођење и анализирање појединачних примера одузело превише места, покушаћемо да дамо једну синтезу достигнутог степена и типичних облика међуопштинске сарадње у одабраним континенталним правним системима, чија искуства могу повољно утицати на даљи развој ове институције у Републици Србији.

Према субјектима који су укључени у сарадњу, ту су на првом месту они облици међуопштинске сарадње у којима учествују искључиво општине, али, исто тако, опсег удруживања може бити и шири, па сарадња може обухватати и друга правна лица јавног права (нпр. облике потенциране децентрализације, специјализоване

⁴⁰⁸ В.: **United Cities and Local Governments**, *Decentralization and local democracy in the world: first global report*, Barcelona/Washington DC, 2008, стр. 136.

владине агенције), и правна лица приватног права (различите фондациије и предузећа).⁴⁰⁹

Са изузетком Велике Британије „чиста” међуопштинска сарадња доминира у великом броју држава из круга консолидованих правних система. Мешовити (по карактеру субјеката) јавни споразуми постоје у Шпанији и донекле у Белгији (а нема их уопште или их има врло мало у Немачкој, Финској и Холандији). Комбиновани, јавно-приватни видови сарадње постоје у већини држава, уз неизбежне разлике у погледу учесталости њиховог јављања. Једну константу је ипак могуће уочити када је сарадња са приватним сектором у питању – ниједан од тих споразума нема трајан, институционалан карактер, изузев у белгијској Фландрији, где таква могућност постоји када су у питању „мекши” облици сарадње. У великом броју земаља јавно-приватна сарадња је прецизно дефинисана. Укључивање јединица потенциране децентрализације, те централних државних органа у оваква удружења, како показују поједина истраживања у Италији и Шпанији, носи са собом јасан ризик од централизације.⁴¹⁰

Када су у питању надлежности међуопштинских организација, оне варирају од вршења чистих јавних служби (пружања услуга у различитим областима) до задатака у планирању и координацији активности. Заједничко вршење јавних служби, као доминантан облик удруживања у континенталним правним системима, представља начин којим се превазилазе ограничења или неефикасност мањих јединица децентрализације. Из историјске перспективе посматрано, у земљама са дугом традицијом међуопштинског организовања (Шпанија, Француска и Холандија) локалне самоуправе су се, с краја 19. века, најчешће удруживале ради заједничке изградње локалне инфраструктуре, одржавања гробаља и формирања заједничких полицијских служби. Међуопштинска сарадња у области вршења јавних служби се интензивирала педесетих година прошлог века – што је произлазило из теоријско-практичних поставки концепта државе благостања. Данас се ова врста међуопштинске сарадње може сусрести у Шпанији и Белгији (где се скоро искључиво тиче побољшања вршења јавних служби), Финској (где постоје и елементи вођења заједничке политике у

⁴⁰⁹ Осим претходно цитираног дела, приликом анализе институције међуопштинске сарадње коришћена је једна од ретких књига која је компаративно истраживала ову област: **R. Hüls, A.V. Montfort** (eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*, Dordrecht, 2007.

⁴¹⁰ **J. Font, R. Gutiérrez Suárez, S. Parrado Díez**, *Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: Mancomunidades and consortia in a comparative perspective*, Paris, 1999, 33 pp.

областима социо-економског развоја и управљања средствима структурних фондова ЕУ), Француској (где уз послове служби постоје и извесне функције у области планирања), Немачкој (где се извешан број удружења бави и планирањем коришћења земљишта, просторним планирањем и са њиме повезаним регионалним планирањем), Италији (где се планирање и координација јавља у вези са друштвено-економским развојем и пружањем социјалних и здравствених услуга), Холандији (у областима просторног и стамбеног планирања), Великој Британији (у области друштвено-економског развоја) итд. Надлежности у области координације и планирања у неким државама такође имају дугу традицију. Међутим, у већини земаља, потреба за координацијом подручних активности у различитим областима (изградња станова, саобраћајница, инфраструктуре итд.) у великој мери је нарасла током шездесетих година 20. века, нарочито у градским подручјима, када процес урбанизације почиње убрзано да се шири Европом. Крајем 80-тих тај процес се интензивира под утицајем процеса европских интеграција и глобализације, због којих јединице децентрализације морају да стварају нове институционално-политичке „мреже” ради коришћења европских структурних фондова (Велика Британија, Финска), прекограничне сарадње (Француска-Шпанија, Холандија-Немачка, итд), координације активности градова који излазе на мора итд.

У зависности од броја задатака на којима се општине ангажују преко својих удружења, може се направити разлика између *једнонаменских и вишенаменских облика* међуопштинске сарадње. У неким земљама подједнако су „популарни” и једни и други (Шпанија, Француска и Холандија), у другим је доминантнији први облик повезивања (Белгија, Немачка и Финска), а у трећим превладавају вишенаменски аранжмани (Италија). Вишенаменски облици повезивања најчешће се јављају услед, у релативно кратком временском периоду, нагло нараслих потреба за међуопштинском сарадњом. На пример, у Шпанији и Италији је процес децентрализације довео до наглог пораста броја послова јединица децентрализације, а да, при том, системске промене нису биле испраћене одговарајућом територијалном реорганизацијом малих јединица. У таквим околностима јасно су до изражаја дошле предности успостављања „једнократних” заједничких организација и постепене интеграције различитих задатака у њихове надлежности, на супрот компликованим поступцима потребним за оснивање нових јединица локалне самоуправе или укрупњавање већ постојећих. На тај начин се такође спречава и фрагментација међуопштинског повезивања, која је била случај у Француској и Холандији. Међутим, пред овакве мултидимензионалне видове

међуопштинске сарадње постављају се као препреке различити организациони захтеви сваке појединачне службе (нпр. управљање отпадом се по начину рада и финансирања доста разликује од управљања међуопштинском библиотеком или заједничком туристичком организацијом). Као што смо већ истакли у четвртом делу дисертације, интеграција различитих служби може довести до озбиљног повећања трошкова управљања без успостављања ефикаснијих организационих структура као што се то десило у Шпанији и Холандији. Могућа су два решења овог проблема: сарадња искључиво у вршењу међусобно блиско повезаних јавних служби и интеграција доношења стратешких одлука код међузависних секторских делатности.

Према **степену институционализације**, може се направити разлика између више облика међуопштинског повезивања. Прво, међуопштинска сарадња може да се одвија кроз мање-више лабаве мреже које служе као средство за заједничко деловање, консултације и координацију. У таквим случајевима степен формализације је мали, при чему учесници одржавају редовне међусобне контакте. Формални споразуми представљају виши степен, односно интегрисанији облик сарадње, којом приликом се могу успоставити формализовани поступци доношења прописа у областима координисаних активности, односно вршења јавних служби (Финска, Холандија и Италија). Сталне организације су највиши, најинституционализованарији вид међуопштинске сарадње и подразумевају интеграцију некада самостално вршених надлежности у рукама нове организације којом општине заједнички руководе (овај облик сарадње користи се највише када је у питању вршење основних јавних служби: водоснабдевање, управљање отпадом, заштита од пожара, заштита животне средине и јавног здравља). Овде треба имати у виду две ствари. Прва се тиче трошкова нових организација. Сталне организације, иако се формирају пре свега за обављање послова из домена економије обима, захтевају поштовање одређених поступака за оснивање заједничких организација, заједничко управљање и заједничку контролу над њиховим радом, што подразумева додатне трошкове. Међуопштинско вршење јавних служби путем тзв. формалних споразума, понекад може имати ниже трошкове. Друга ствар се тиче недостатка флексибилности, односно смањених могућности прилагођавања новим околностима, што су карактеристике свих сталних организација. Финска је добар пример земље у којој су флексибилни аранжмани на бази међусобних споразума успешно заменили сталне организације у обављању појединих послова и служби.

Мреже се највише користе за размену одговарајућих знања и најбољих пракси, односно координацију међусобних активности у областима као што су просторно планирање и економски развој (Немачка и Холандија). Разлике наравно постоје од државе до државе, па тако у Француској сталне организације обављају и активности планирања, поготову у урбаним областима. Институционализованији облици међуопштинског повезивања могу са једне стране деловати као представници локалних самоуправа, онда и како оне то од њих траже, уз пуно очување самосталности и надлежности локалних самоуправа (Белгија, Велика Британија), али могу имати овлашћења да доносе одговарајуће акте и одлучују уместо општина, у оквиру сопствених надлежности (Француска, Немачка, Холандија, Шпанија). У неким земљама постоје оба облика тих институција (Финска, Италија). Врло је чест случај да локалне самоуправе нису превише вољне да преносе нормативну или фискалну власт на своја удружења без обзира како су та удружења институционално организована. Међутим, без обзира на склоност локалних самоуправа ка тзв. конфедералним формама међусобног удруживања и сарадње, услед све већег степена међузависности локалних самоуправа приликом остваривања послова планирања или координације, неизбежне ће бити и „федеративне” структуре међусобних удруживања локалних власти уколико оне желе да избегну наметање територијалне реорганизације „одозго” и већу централизацију због недовољне међусобне координације приликом остваривања одређених задатака и вршења одређених служби.

У оним континенталним правним системима у којима међуопштинско удруживање има карактеристику институционалне трајности (са ексклузивним и нормативним надлежностима) постављају се и питања политичког представљања и одговорности таквих субјеката. Опште правило да пореска овлашћења не могу имати она правна лица јавног права чији органи нису демократски изабрани од стране грађана у овом случају још није примењено, изузев у Финској где директни избори чине саставни део експеримента званог подстицање међуопштинске сарадње. Разлози за оклевање су више него јасни: увођењем директних избора за органе међуопштинских удружења, оне би прерасле у потенциране јединице децентрализације (који у неким државама већ постоје), а истовремено би угрозиле изворни делокруг

основних јединица.⁴¹¹ Зато се управни одбори ових организација (по правилу колегијални) углавном састоје од представника саставних јединица и других чланова. Начин на који је организовано учешће општина у овим телима је различито уређен. У Шпанији је рецимо препуштено самим општинама да то регулишу приликом оснивања међуопштинских институција, али у пракси управни органи међуопштинских организација углавном одражавају распоред политичких снага на нивоу локалних самоуправа. У случају Италије то питање се регулише статутима локалних самоуправа. У Холандији, у којој се генерално посматрано мање наглашавају политичка питања, тежиште је више померено ка репрезентовању општина као таквих, не и политичких снага које их чине – па се врло често сусрећу управни одбори са по једним представником сваке од конститутивних општина, али чији чланови имају број гласова чија снага одговара величини сваке од саставних општина. У првом случају поступци контроле чланова међуопштинских савета и одговорност према локалним скупштинама које су их делегирале су недовољно прецизно регулисани, за разлику од другог, где постоје одговарајући информациони канали и видови контроле од и ка локалним јединицама, детаљно прецизирани оснивачким актима. Ипак, на дужи рок посматрано, са постепеним јачањем власти међуопштинских организација и измештањем „центра за гравитацију” локалних самоуправа ка међуопштинском нивоу, када међуопштинске институције полако прерастају у квази-регионалне владе, биће све теже обезбедити њихов легитимитет без непосредних избора. Постоје два могућа излаза. Први је сужавање степена међуопштинске сарадње (што је учињено у Холандији, 80-тих година прошлог века, јер су постојале процене да се међуопштинска сарадња отргла контроли, па су међуопштинске, квази-регионалне власти демонтиране) и други, малопре поменути, радикални корак – непосредан демократски избор од стране грађана.

Из свега до сада изнетог, можемо да закључимо да се постојећи облици међуопштинског повезивања могу груписати у следеће четири категорије:

⁴¹¹ Посматрано из другог угла, увођење директних избора за органе и тела институција међуопштинске сарадње може се показати као добар начин за остваривање територијалне реорганизације великих размера без прибегавања, често омраженом, спајању, односно амалгамацији локалних самоуправа. На тај начин општине не би престале да постоје али би се развиле у ентитете упоредиве са енглеским парохијама са ограниченим или без формалних надлежности. В. нпр.: Д. Вучетић: *Локална самоуправа у Енглеској ...* (магистарска теза), Ниш, 2007, стр. 92.

1. полу-регионалне квази власти,⁴¹²
2. институције за вршење јавних служби,⁴¹³
3. организације за вршење јавних служби,⁴¹⁴
4. форумско-мрежне организације.⁴¹⁵

Погледајмо сада каква је ситуација са међуопштинском сарадњом у Републици Србији.

4.2. Позитивно-правни оквир удруживања јединица децентрализације у Републици Србији

Паралелно са променама политичко-државног уређења републике Србије и формирањем савремених јединица децентрализације, различитим секторским законима остављана је могућност општинама да међусобно сарађују.⁴¹⁶ Ове могућности су мало

⁴¹² То су институције са нормативним надлежностима међу којима су и планирање и координација локалних активности. Типични примери квазирегиона присутни су или су у неком тренутку били присутни у Немачкој (Verbände у урбаним срединама), Холандији (власти метропола у седам урбаних агломерација), Француској (communautés d'agglomération и communautés urbaines) и Финској (регионална већа и градско подручје Хелсинкија). Резултат су неколико околности. Прва је присуство јаке међузависности у датом подручју (најчешће у градским подручјима са високом густином популације, али и у руралним подручјима са снажним регионалним урбаним центром). Друга је одсуство јаког централног или регионалног нивоа власти који би вршио планске функције. Због чега квазирегионалних власти нема на пример у Шпанији. Трећа околност тиче се могућности интервенисања од стране централних или виших нивоа власти.

⁴¹³ Формирају се уговором. Популарне су у државама у којима општине имају значајне надлежности у области пружања услуга. У овим земљама (Белгија, Француска, Немачка, Шпанија, Италија и Холандија), институције за вршење јавних служби постоје, мада не искључиво, у областима са већим бројем малих општина како би се превазишла ограничења послова обима.

⁴¹⁴ Као што смо већ рекли, у већини држава, споразумне организације за вршење јавних служби су потпуно међуопштинске. У Италији и Велика Британија, међутим, постоје и споразуми са тзв. вертикалним карактером, где се организује сарадња између општина и различитих, полу или квази, аутономних јавних агенција регионалних или централних органа, а у Великој Британији, и приватних субјеката. Том приликом њихов циљ није толико стварање организација способних да врше службе из категорије економије обима, колико да општине добију приступ средствима централне органа и да координишу вршење различитих служби.

⁴¹⁵ Уколико погледамо искуства у Холандији и Немачкој, чисте форумско-мрежне организације нису баш најефикасније. Планирање и координација често не функционишу добро због сукоба интереса између општина.

⁴¹⁶ Кроз заједничко пружање комуналних услуга, инвестирање у комуналну инфраструктуру, просторно и урбанистичко планирање, опремање грађевинског земљишта, изградњу заједничких

коришћене, што због слабог познавања прописа којима је дозвољено њихово формирање, што због недовољне подршке централних власти њиховом формирању, као и низа других разлога. На пример, челни људи општина често испољавају скепсу у погледу економске исплативости међуопштинске сарадње.⁴¹⁷ Још један релативно чест проблем поставља се као препрека пред општине које имају намеру да се укључе у овакве видове сарадње, а то је равномерна подела трошкова међу укљученим општинама – тј. опасност да се на плећа једне од њих превали сав терет трошкова реализације споразума.⁴¹⁸

Међутим, ситуација се полако мења. У протеклих неколико година општине су почеле полако да остварују прве пројекте међусобне сарадње. Основни циљ њиховог упуштања у такве активности био је само један: омогућити остварење и побољшати квалитет, економичност и ефикасност услуга које пружају.

Примера добре праксе на овом пољу има вероватно више, али ћемо навести само неке типичне, како би илустровали у којим је све областима могуће успоставити различите видове међуопштинске сарадње.

Постојећи међуопштински споразуми у Републици Србији могу се разврстати према подручјима у којима је дошло до њиховог закључивања на:

- споразуме у области комуналних услуга: управљање чврстим отпадом,⁴¹⁹ прикупљање и одлагање отпада;⁴²⁰ изградња и обнова, односно преправка путева,⁴²¹
- споразуме у области сектора социјалне заштите, пре свега у области посебне заштите одређених категорија лица,⁴²²

институција у области социјалне заштите итд. У раду нисмо приказали форме међуопштинске и међу регионалне сарадње које су постојале у СФРЈ, више о њима могуће је видети у: **С. Поповић**, *Правни проблеми регионализма, с посебним освртом на СР Србију*, Ниш, 1981, 954 стр.

⁴¹⁷ Овакве недоумице се отклањају једино одговарајућим студијама оправданости, за које наше локалне институције најчешће немају средстава, па се приликом доношења одлуке да ли ће се упустити у такав пројекат ослањају на анализе одговарајућег министарства, односно својих удружења.

⁴¹⁸ Типичан пример таквог проблема јавља се када је заједничку депонију потребно сместити на територију једне од општина учесница у споразуму.

⁴¹⁹ Девет српских општина је основало заједничко предузеће за обављање комуналних услуга "Дубоко".

⁴²⁰ Овде имамо три групе општина: 1. Лапово, Баточина, Рача, Велика Плана и Деспотовац; 2. Жагубица, Жабари, Мало Црниће и Кучево, 3. Нови Бечеј и Ковачица.

⁴²¹ Пројекат општина Лапово, Рача и Баточина.

⁴²² Центар за стара лица у Прибоју, прихватилиште за жртве породичног насиља у Лозници.

- споразуме у области унапређења функционисања општинских управа,⁴²³
- споразуме из других области.⁴²⁴

Као што видимо, у досадашњој српској комуналној пракси, инструмент међуопштинске сарадње најбоље се показао у области комуналне инфраструктуре и социјалне заштите посебних категорија становништва.

Правни подсистем Републике Србије који садржи норме којима се регулише ова специфична област укључује и могућност успостављања дугорочних инвестиционих партнерстава. Прва норма тог типа налази се у одредби члана 13. Закона о локалној самоуправи (“Сл. гласник РС”, бр. 129/2007) који прописује да „јединице локалне самоуправе могу да сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса. Ради њиховог остваривања могу удруживати финансијска и техничка средства и људске ресурсе и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом.”

Сличне одредбе налазе се и у одговарајућим тзв. подручним законима из области урбанистичког планирања, здравствене заштите, изградње, управљања комуналним отпадом, пружања услуга у области социјалне заштите итд.

Према ранијем Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС” бр. 47/03 и 34/06) две или више општина (величине територијалних јединица локалне самоуправе до 150.000 становника, односно ЛАУ 1 и 2 нивоа – бивши НУТС 4 и 5) могле су да донесу просторни план за подручје тих општина. Поступак израде и доношења просторног плана из става 3. члана 21. Закона уређивао се споразумом општина. Новим Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС и 24/2011) овакво решење је укинато.

Највећи број јединица децентрализације у Србији није усвојио нове просторне и генералне урбанистичке планове, што је предуслов за комунално уређење и изградњу, односно инвестирање у одговарајућа подручја и њихов развој. Многе од малих општина немају капацитете да то саме ураде, али би могле уколико би успоставиле

⁴²³ Регионални пројекат за имплементацију ИКТ платформе, који укључује оптичко повезивање општина Лапово, Рача и Баточина, инсталацију рачуноводственог софтвера, електронску обраду података, јавне набавке, и приступ информацијама преко интернет странице.

⁴²⁴ Нпр. туристичке промоције општина Прибој, Пријепоље, Нова Варош; развој туризма на Златибору, оснивање азила за псе у Прибоју, Пријепољу и Новој Вароши.

сарадњу са њима најближим регионалним центром, путем усвајања заједничког урбанистичког плана.

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС” бр. 16/97 и 42/98) остављена је могућност заједничког пружања комуналних услуга, којом приликом се међусобна права и обавезе дефинишу споразумом (према одредбама Закона) потврђеним од стране скупштина општина страна уговорница. Осим јединица локалне самоуправе, саоснивачи предузећа која се баве комуналним делатностима за рачун више општина могу бити и предузећа (било самих тих општина, било нека друга предузећа). У том случају заједничко комунално предузеће се оснива као акционарско друштво. Одредбом члана 7. Закона оквирно је нормирана и садржина споразума: „Споразумом из става 1. овог члана скупштине општина уређују нарочито: међусобна права и обавезе у обезбеђивању услова за обављање комуналних делатности на подручјима тих општина, права и обавезе комуналног, односно другог предузећа или предузетника у обављању те делатности, као и начин доношења одлука у случају несагласности општина о појединим питањима везаним за обављање комуналне делатности чије решавање не трпи одлагање (сагласност на цене, вршење контроле и др.).”⁴²⁵ Обављање комуналних делатности могуће је поверити на обављање и то заједнички од стране више општина, приватном предузећу, предузетнику, те приватним (непрофитним) субјектима, путем посебног уговора којим се прецизно регулишу обавезе страна уговорница.

Нешто је сложенија ствар када се ради о пословима чије обављање има карактер тзв. природних монопола (филтрирање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, топловодно и централно (парно) грејање, превоз путника у градском и приградском (аутобуском, трамвајском и тролејбуском) саобраћају,⁴²⁶ јер њих могу обављати само јавна предузећа (основана од стране републичке, покрајинске или локалне власти). Вршење ових делатности могуће је поверити приватним субјектима једино путем концесије, а јединице локалне

⁴²⁵ Споразум би требало да буде израђен у форми пројектног задатка и да уреди међусобне финансијске обавезе у припремању студије изводљивости, да дефинише избор тима за припрему студије изводљивости и да оснује заједничко радно/управљачко тело за спровођење пројекта (свака општина представљена на највишем техничком нивоу).

⁴²⁶ Видети одредбу члана 2 Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (“Сл. гласник РС”, бр. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005 - испр. и 123/2007 - др. закон) којом је прецизирано које су то делатности.

самоуправе се могу удруживати како би основале заједничко јавно предузеће, односно повериле приватном субјекту вршење такве једне делатности путем концесије у временском периоду од највише 30 година. Производња и дистрибуција воде, као и пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода су послови који пружају највише могућности за међуопштинско удруживање.

Са друге стране, уколико је иницијатива за овакву својеврсну „регионализацију услуга” потекла од приватног субјекта, онда се закључује само уговор између њега и сваке од општина које су заинтересоване за његове услуге (уместо међопштинских споразума). У пракси је заправо најчешћи био случај да иницијатива за регионализацију услуга потекне од стране приватне стране или неких домаћих (одговарајућа министарства) и међународних институција (Европска банка за обнову и развој и Европска агенција за реконструкцију).

Одговарајућим одредбама Закона о пољопривредном земљишту (“Сл. гласник РС”, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон и 41/2009) предвиђено је да се тзв. пољопривредне основе (које уређују циљеве заштите, коришћења и унапређивања пољопривредног земљишта) као једна врста планских докумената могу доносити за територију две или више општина. На основу пољопривредне основе доноси се годишњи програм давања пољопривредног земљишта у закуп, при чему две или више општина могу да успоставе заједничку политику давања пољопривредног земљишта у закуп, заштите од ерозије, односно претварања пољопривредног земљишта у грађевинско.

Одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе (“Сл. гласник РС”, бр. 62/2006 и 47/2011) предвиђено је да се послови прикупљања и наплате изворних прихода (што укључује и порез на имовину) и организација одговарајућих органа у ту сврху, преносе у надлежност локалних самоуправа, с тим што је остављена могућност јединицама локалне самоуправе да образују заједничке органе за обављање ових послова – закључивањем уговора о техничкој сарадњи (видети одредбу члана 63. Закона). Међутим, до сада је нешто испод половине од укупног броја јединица локалне самоуправе основало ове органе (локалне пореске канцеларије). Један од могућих начина за превазилажење тешкоћа са којима се јединице локалне самоуправе суочавају приликом организације послова из своје пореске надлежности јесте и формирање регионалних пореских канцеларија у којима би се порески послови обављали од стране органа већих јединица локалне самоуправе у име и за рачун мањих суседних општина. На пример, град Крагујевац је изразио спремност да пружи помоћ мањим (суседним) општинама приликом оснивања сопствених пореских органа.

Одредбама Закона о социјалној заштити (Службени гласник РС“, бр. 24/2011) предвиђено је да више општина може да оснује заједнички центар за социјални рад (видети одредбу члана 14. ст. 3), при чему би се у свакој од општина суоснивача центра основало посебно његово одељење за пружање помоћи корисницима на подручју те општине. Оснивачким актом центра се може предвидети начин формирања органа и друга питања од значаја за рад центра. Обавезне услуге социјалне подршке (услуге помоћи у кући, дневног боравка, привременог смештаја у прихватилиште, једнократне помоћи као и опрему за смештај корисника у установу социјалне заштите или одговарајућу породицу) у обавези је да финансира свака јединица локалне самоуправе и за ове намене се из општинских и градских буџета у просеку издваја 2%. Тај проценат би могао бити мањи, а услуге социјалне заштите (како из обавезног, тако и факултативног домена) квалитетније, ефикасније и економичније уколико би се обављале од стране више јединица локалне самоуправе заједнички, односно ако би се приватни сектор придружио међуопштинским аранжманима.

Уопште узев, а на основу свега до сада изнетог, можемо закључити да норме српског правног система којима се регулишу питања међусекторске сарадње не постављају препреке пред јединице локалне самоуправе када је њихова међусобна сарадња у питању. Чак би се могла узети као тачна тврдња да би се свака од изворних надлежности јединица локалне самоуправе могла обављати заједнички, уз институционалну сарадњу (нпр. оснивањем заједничких међуопштинских културних центара, индустријских зона и паркова, итд.). Закони се, међутим разликују по приступу овом питању, па тако једна група међуопштинску сарадњу ставља искључиво у оквиру уговорног регулисања међусобних обавеза, без могућности формирања заједничког предузећа, док друга група секторских закона акцентује управо формирање заједничког предузећа (са или без елемената јавно-приватног партнерства, која су заправо била катализатор највећег броја досада установљених облика међуопштинске сарадње).

Да би такви пројекти успели, неопходно је комбиновати приступ „одозго на доле“ и „одогдо на горе“ (top-down и bottom-up), као и синергичност у организацији и заједничком деловању општина (треба спречити међусобну конкуренцију општина у сарадњи).

На крају, морамо напоменути и то да су кооперативни аранжмани у виду међуопштинске сарадње ипак само допуна редовној организацији државних система управе. Они не замењују постојеће субјекте јавне управе, већ служе да направе мање

или више институционализоване везе између одговарајућих надлештава. Према теорији организације, допуне сталних организација и институција су неопходне у условима растуће међузависности различитих делова државног система управе, која се не рефлектује у постојећим вертикалним и хоризонталним диференцијацијама управних институција и организација.⁴²⁷ Међутим, сви ти „додачи“ – пројектни тимови, стални одбори, оперативне групе, менаџери за интеграције, итд., производе додатне трошкове. Уколико оваквих допунских организација има доста у управном систему неке државе то указује на потребу за ревизијом постојеће организационе структуре, јер њени делови очигледно нису у довољној мери интегрисани, да би могли ефикасно, рационално и одговорно да функционишу.

⁴²⁷ **H. Mintzberg**, *The structuring of organizations: a synthesis of the research*, USA, 1979, стр. 161.

**ШЕСТИ ДЕО – ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У КОНСОЛИДОВАНИМ
КОНТИНЕНТАЛНИМ ПРАВНИМ И УПРАВНИМ СИСТЕМИМА**

Постоји неколико **типова и типологија** система децентрализације.⁴²⁸ Прву типологију дали су **Хес** (Hesse) и **Шарп** (Sharpe), према којима три велика система децентрализације (локалне самоуправе) европског простора чине **англосаксонски, француски и скандинавско-средњеевропски**.⁴²⁹ Анализирајући типове извршних органа (политичког руководства) јединица децентрализације (индивидуални или колегијални органи) **Борез** (O. Borraz) и **Дон** (P. John) су их поделили на **јужни и северни** тип.⁴³⁰ Као што смо у претходним поглављима дисертације видели, постоји и разликовање на системе једноструког или двоструког колосека, које је учињено с обзиром на функције јединица децентрализације (монистичке наспрам дуалистичких), а које прави разлику између **британско-скандинавске** групе јединица децентрализације и **континентално-европске** (француско-немачке) породице система децентрализације.⁴³¹

Приликом избора држава из тзв. групе консолидованих демократија које ће бити предмет детаљније анализе, руководили смо се одређеним разлозима. Уколико изузмемо Енглеску, која би сигурно била предмет студије да је нисмо обрадили у магистарској тези, Немачка и Француска су биле „атрактивне“ за истраживање, јер се могу сматрати прототиповима различитих образаца децентрализације, како са аспекта различитог историјског развоја тако и са становишта актуелних реформи које су се такође нашле у фокусу наше истраживачке пажње.⁴³² Њихове сличности и разлике су их учиниле посебно погодним субјектима за компаративно истраживање.

⁴²⁸ **H. Heinelt, N.-K. Hlepas**, „Typologies of Local Government Systems“, у: **H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier** (eds.), *The European Mayor*, Wiesbaden, 2006, pp. 21-40.

⁴²⁹ **J.J. Hesse, L. J. Sharpe**, „Local Government in International Perspective. Some Comparative Observations“, у: **J.J. Hesse** (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, 1991, p. 353-386.

⁴³⁰ **O. Borraz, J. Peter**, „The transformation of urban political leadership in Western Europe“, у: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 1, 2004, pp. 107-120.

⁴³¹ **H. Wollmann**, „Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective“, у: *Local Government Studies*, vol. 34, no.2, 2008, pp. 279-298.

⁴³² **J. Peter**, *Local Governance in Western Europe*, London, 2001; **J. Loughlin**, *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, 2001.

Историјски посматрано, све до последње две деценије 20. века, Француска је била пример централизоване, унитарне државе у којој су јединице децентрализације играле маргиналну улогу. Од 1980-тих, државу захвата први „талас“ децентрализације.

Са друге стране Немачка, не само као федерална држава, има традиционално јаке децентрализоване структуре, чија је овлашћења такође крајем прошлог века наставила даље да јача – интеграцијом елемената локалног у покрајинске (земаљске) и државне структуре.

Њима смо придодали и Краљевину Данску - унитарну, али традиционално децентрализовану државу са јаком локалном самоуправом, која припада кругу држава децентрализованих на тзв. скандинавски начин, и која је последњих неколико деценија драстично променила сопствени систем децентрализације. За разлику од шведских, српској правној науци су мало позната искуства у процесу данске децентрализације, као и резултати до којих се том приликом дошло, а која су од великог истраживачког, али и практичног значаја за свакога ко се бави децентрализационом проблематиком.

Упоредноправно проучавање конкретних система децентрализације⁴³³ биће концентрисано на две димензије. Територијалну, и то пре свега са аспекта броја и величине различитих јединица децентрализације, и функционалну, са аспекта носећих послова у структури надлежности јединица децентрализације. Ове две димензије по потреби ћемо „осветљавати“ и трећом, временском димензијом, када будемо анализирали сам процес децентрализације и промене у организационој структури.

Основни циљ овакве компаративне анализе јесте да опишемо, објаснимо и вреднујемо домете децентрализације у свакој од ових земаља. Описно поређење институција децентрализације има за циљ да идентификује степен остварености и правац институционалних промена, и може се поделити на два конкретна аналитичка задатка. Прво, испитати да ли развој институција децентрализације у проучаваним системима конвергира или дивергира, односно у којим областима дивергира, а у којим конвергира, и друго установити да ли је могуће потврдити конкретну типологију система децентрализације (романско-германски тип) и класификовати државе у складу са том типологијом.

Дакле, описна анализа је концептуално и методолошки ограничена на идентификовање промена, као и објашњавање путем поређења, зарад успостављања узрочне везе између посматраних институционалних реформи и фактора који на њих

⁴³³ Које се наставља и у наредном, седмом делу дисертације.

утичу. Да би квантитативна анализа дала резултате она мора бити заснована на довољном броју случајева (и нешто мањем броју варијабли). У овом и наредном делу дисертације наше истраживање неће по свим питањима имати квантитативни приступ, јер би онда морало да обухвати све државе из круга континенталних управних система и знатно већи број варијабли. Кључни приступ нашег компаративног метода јесте издвајање одређених, кључних варијабли (у овом случају институционалних, територијално-функционалних промена) у циљу опрезног издвајања узрочно-последичних претпоставки.

Други метод којим смо се у последња два дела дисертације служили јесте метод *студије случаја*. Он је био од користи приликом идентификације оних елемената институционалних промена који имају одређени значај. Међутим, били смо свесни да (без обзира на концепцијску софистицираност и емпиријску дубину) метод студије (једног) случаја неминовно носи теоријске слабости и обезбеђује само *ad hoc* објашњења када треба уопштити закључке до којих се дошло његовом употребом, па смо стога његовој употреби прибегавали само када је то неопходно, тј. да би потврђивали закључке добијене применом других метода. Такође, његова унапређена варијанта, тзв. упоредна студија више случајева, има потенцијал да синтетички валидније емпиријске закључке.

И, на крају, значај институционалних реформи се може мерити њиховим утицајем на свакодневни живот грађана. Проучавање децентрализације не може избећи ову врсту процене, јер децентрализација је истовремено и техника која захтева познавање струке, и процес са дубоким друштвеним импликацијама.

1. ФРАНЦУСКИ ТИП ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Француска је земља централистичке традиције, чија унитарност је често силом чувана. Она је била позната као пример централизације власти у доба монархијског апсолутизма, али и децентрализације власти, у периоду демократских револуција. Са површином од 551.000 км² (што чини близу петине површине ЕУ) и са више од 60 милиона становника (што је скоро 16% становништва ЕУ), спада међу највеће државе континенталне Европе.

1.1. Територијално функционални аспекти децентрализације у Француској

1.1.1. Основне јединице децентрализације и њихове функције

Централизација и децентрализација су два супротна пола, симбол сталне конфронтације између једног и мноштва, институционални пример сталне борбе између јединства и различитости. Према „плуралистичком јединству“ код Француза постоји несумњив опрез. Француска је недељива држава и њено јединство је уставом гарантовано. Одредбом члана 2. устава од 4. октобра 1958. године истиче се да је Француска „недељива“, што потврђује и члан 72. став 3. Устава када каже да у департманима и територијама влада повереник задужен за националне интересе, административни надзор и спровођење закона. Држава, као носилац недељивог, врховног суверенитета, са аспекта децентрализације врши две значајне функције: функцију одржања кохерентности и арбитрарну функцију. Једино држава може да пресуђује у споровима између јединица децентрализације и игра улогу арбитра преко својих представника у одељењима и регионима. Република је структурално, суштински унитарна, чак и ако јој је „организација“ уставно „децентрализована“, у складу са реформом из 2003.

На првом степену децентрализације постоји више од 36.000 *комуна* (communes) које припадају категорији врло малих јединица (80% комуна има мање од 1.000 становника). Француска је прихватила *монотипску организацију* јединица локалне самоуправе, па се међу комунама налазе и градови са више од 50.000 становника, што је доста нелогично, па је број ових градова занемарљиво мали. Посебан статус међу комунама имају три града – Париз, Лион и Марсеј. Они имају могућност да на свом подручју формирају градске округе (arrondissements) као облике месне самоуправе. Укупно има 36.676 комуна и оне врше различите јавне послове, као што су локално планирање, издавање грађевинских дозвола, основно образовање, одлагање отпада, одређене услуге социјалне заштите итд.

Потенцирани степен децентрализације чини 100 *департмана* (departments) од којих се 96 налази у континенталној Француској, а четири на прекоморским територијама Гуаделуп (Guadeloupe), Мартиник (Martinique), Француска Гвајана и Реунион (Reunion). Прекоморски департмани (DOM - Département d'outre-mer) имају

двојни статус и уједно су и региони (ROM - Régions d'outre-mer).⁴³⁴ Департмани у Француској просечно имају око 450.000 становника – најмањи је Лозер (Lozère) са око 74.000, а највећи Норд (Nord) са преко 2.5 милиона становника, и сваки обухвата око 380 комуна. Пошто тако велики број комуна у једном департману онемогућује ефективно одржавање редовних контаката са нижим степенима децентрализације, успостављене су ниже управне јединице: **окрузи** (arrondissement) и **кантони** (cantons) – које су истовремено и изборне јединице. Органи управе у 342 арондисмана и 4032 кантона функционишу као јединице деконцентрације централних државних органа, и истовремено помажу департманима у координацији и надзору над комунама. У надлежности департмана спада регулисање и вршење послова социјалне заштите, образовања, изградње и одржавања путева. У процесу децентрализације департмани су „највише профитирали“,⁴³⁵ за разлику од комуна (општина) које су нове надлежности стицале само у оквиру урбанистичких послова, због чега их поједини аутори називају „заборављеним подручјима“, када је национална политика децентрализације у питању.⁴³⁶ Разлог за то је вероватно то што су административни и оперативни капацитети велике већине малих комуна једноставно недовољни да гарантују успешно обављање послова који би се пренели на њих (заједљиво се још називају и „административна пустош“).⁴³⁷ Шта више, **Багнар** (Baguehard) сматра да ће у будућности и улога департмана све више бледети, у корист региона.⁴³⁸ Ризик изгледа још већи кад се види како се региони и департмани боре једни против других за позицију привилегованог средњег нивоа, док је постојећа комунална фрагментација све више неприхватљива. Говорећи о проблему малих општина, и правећи поређење са просеком на нивоу ЕУ (7.200 становника, 4.5 пута више него у Француској) **Багнар** каже да ти подаци указују на то да 13% француских градова не могу да очекују да живе друкчије него у „сталном просјачењу“.

⁴³⁴ Д. Вучетић, Д. Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник* ..., стр. 105.

⁴³⁵ Н. Wollmann, *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, Berlin, 2008, p. 31.

⁴³⁶ О. Borraz, „Les territoires oubliées de la décentralisation“, у: *Annuaire 2004 des Collectivités Locales*, Paris, 2004, pp. 193-206

⁴³⁷ Y. Jegouzo, „Communes rurales, décentralisation et intercommunalité“, у: G. Gilbert, A. Delcamp (eds.), *La décentralisation dix ans après*, Paris, 1993 pp. 183 sqq..

⁴³⁸ J. Baguehard, *La Décentralisation*, p. 94.

Дакле, процес децентрализације у Француској карактерише *изразита асиметрија* у између различитих нивоа децентрализације – приликом преноса нових надлежности „лавовски“ део отишао је у руке департмана као потенцираног степена децентрализације, док су општине у великој мери занемарене. Ова асиметрија је изазвала „кључну функционалну неравнотежу“ – департмани, који поседују велику већину класичних изворних надлежности јединица локалне самоуправе, су упоредно посматрано превелики за класичне јединице локалне самоуправе (450.000 грађана у просеку), како у погледу броја становника тако и у погледу површине – због чега су много мање доступни локалном становништву (грађанима), а комуне, које су најближе грађанима, су мале и немају ни одговарајуће функције ни адекватне изворе за успешно обављање сопствених надлежности.⁴³⁹

Највиши (трећи) степен потенциране децентрализације у **континенталном делу Француске** чине 22 региона.⁴⁴⁰ Региони су први пут створени 1950-их година, са циљем равномернијег економског развоја департмана и комуна, а самоуправни статус, као што смо видели, стичу почетком 1980-тих. Први избори за представничка тела региона одржани су 1986. Региони су свој уставноправни субјективитет стекли са променама из 2003. године, када им је положај, као трећем степену децентрализације, гарантован одредбом члана 72. Устава. Просечна површина региона је 25.000 км², а број становника варира од мање од милион до пет милиона. У просеку, сваки регион обухвата четири департмана. Региони имају надлежности у области економског развоја, превоза, инфраструктуре, регионалног планирања и здравства. Међутим, постоји скоро општа сагласност да положај и функције региона у Француској не би требало да буду ни налик статусу немачких савезних покрајина (Länder).⁴⁴¹ Посебан статус (налик федералном, према појединим ауторима) имају четири прекоморска региона, Корзика и, највећи регион Париза (Ile-de-France) који броји преко десет милиона становника.

⁴³⁹ **H. Wollmann**, н.д., р. 31.

⁴⁴⁰ **H. Wollmann**, н.д., р. 103. Укупан број региона пење се на 26 уколико се укључе и прекоморски региони.

⁴⁴¹ **H. Wollmann, G. Bouckaert**, „State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality“, у: **V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann**, (eds.), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden, 2006, р. 27.

1.1.2. Међуопштинска сарадња

Први институционални облици међуопштинске сарадње успостављени су још крајем 19. века, због слабог капацитета локалних јединица. Први, и најстарији такав облик представљали су *синдикати* (syndicates) 1890. године. Мале комуне су биле присиљене да са већим градовима сарађују путем склапања уговора о пружању локалних служби. Законом из 1959. године прописано је да се комуне повезују у посебне синдикате, чиме се гарантује обављање локалних служби. Оне се на тај начин истовремено и штите од ризика једнострано диктираних услова таквих уговора.

Данас постоје *три врсте синдиката* у Француској: SIVU (syndicats intercommunaux à vocation unique), који обављају неку јавну службу, SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiples), који обављају више служби, и мешовити синдикати (syndicats mixtes), који представљају комбинацију добровољног и присилног повезивања.⁴⁴² Синдикат оснива наредбом префект департмана по добијеном пристанку свих комуна, две трећине комуна или половине становника тог подручја.

Међуопштинских синдиката укупно има око 16.100 (SIVU-12.500, SIVOM-1.900 и мешовитих синдиката око 1.700). Баладинова комисија је предложила укидање мешовитих синдиката 2009. године.

Законом из 1999. (Chevènement-ов закон) постављен је институционални оквир међуопштинске сарадње кроз успостављање, односно реформисање, три основна типа заједница (communautés) – заједнице комуна, градске заједнице и метрополске заједнице. Оне се још називају и Међуопштинска јавна тела овлашћена на прикупљање пореза (EPCI). Укупно их је 2596 и представљају сталне организације задужене за обављање међуопштинских служби (ватрогасна, управљање отпадом, превоз). Ови нови облици сарадње, који не могу бити замена за јавне установе, имају две обавезне надлежности – просторно планирање и економске развој – и право на наплату посебног пореза.

⁴⁴² **H. Wollmann**, *Comparing Local Government Reforms ...*, p. 29; **V. Hoffmann-Martinot**, „The French Republic, one yet divisible?“, у: **N. Kersting**, **A. Vetter**, (eds.), *Local Government Reform in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, 2003, pp. 157-182; **V. Hoffmann-Martinot**, „Reform and Modernization of Urban Government in France“, in **V. Hoffmann-Martinot**, **H. Wollmann**, (eds.), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden, 2006, pp. 231-252.

Заједнице комуна (communautés de communes) настале су 1992, и реформисане су седам година касније - 1999. Почетком 2009. било их је 2.406, а свака има минимално 50.000 становника.

Градске заједнице (communautés urbaines) настале су 1966. године, као законом прописани облик удруживања комуна око већих градова, а реформисане су 1999. Укупно их је 16 (Лил, Стразбур, Марсеј, Лион, Бордо, Тулуз, Нант, Ница, Нанси, Ле Ман, Бресту, Денкерка, Арас, Монсу, Шербур и Аленко), а свака има минимално 500.000 становника.

И на крају ту су 174 **метрополске заједнице** (communauté d'agglomération) са минимално 15.000 становника којима је Chevènement-ов закон 1999. године дао правни субјективитет као новом облику удруживања.

Међутим, међуопштинска удружења имају проблем са демократским дефицитом пошто њихове чланове не бирају директно становници комуна, већ их именују комунална већа. С друге стране, чланови већа комуна имају политички легитимитет, али су њихова овлашћења за обављање локалних функција знатно смањене и пренесене на међуопштинска тела.

1.2. Анализа процеса децентрализације

Диференцијација француске управе по вертикалној, територијалној димензији показује континуитет, без обзира на политичке турбуленције: 1789. уставотворна скупштина ствара департман, округ као основну јединицу територијалне поделе. Наполеон ову поделу надопуњује увођењем перфекта као водећег управног службеника у департману, што је заправо само разрада пређашње поделе на генералитете и продужење функције ранијег интенданта (сада перфекта). Интеграција по вертикалној, територијалној димензији осигурана је јаким овлашћењима центра и његових испостава у департманима над локалном самоуправом у општинама. Тек законима од 10. августа 1871. и 5. априла 1884. департмани и општине дефинитивно стичу својство субјеката јавног права и јединица децентрализације. Тада је настао класичан облик децентрализације у Француској – **двостепено потенцирана децентрализација**.

Модерну Француску, у периоду после II. св. рата карактерише изразита централизација свих друштвених процеса у Паризу. „Париз и француска пустиња“ написао је 1947. **Гравије** (J.-F. Gravier), када је послератна обнова Француске узела

највише маха у Паризу.⁴⁴³ У то време, Париз је био једини признати судија свих ствари, мерило вредности и сам по себи референтна вредност, изазивајући „некрозу“ француских провинција. Симптоми тог процеса били су појачан одлив радне снаге, депопулација и економско заостајање летаргичних покрајина. Тек 1960-тих препознати су штетни ефекти овог процеса, па је влада, 14. фебруара 1963. године, формирала Делегацију за просторно планирање и регионалну акцију (DATAR) ради подстицања развоја економских, индустријских и терцијарних делатности у провинцијама. Француска приступа коренитим променама 1982. године. Права фаза децентрализације обухвата период до 1986. Француски институт за управне науке (l'Institut français des sciences administratives) указао је на важност „географске децентрализације јавних управних служби“.⁴⁴⁴

Одредбом члана 72. француског Устава, као јединице децентрализације изричито су наведени комуна, департман и регион. Уставом гарантоване, оне су најпре нужно морале да добију делокруг изворних послова, раздвојен демаркационом линијом од послова државних органа. Друго, реализација децентрализације нормиране поменутом одредбом Устава подразумева независност децентрализованих органа, како у погледу именовања тако и у погледу разрешења од стране централних органа. Треће, управљање изворним самосталним пословима мора бити самостално. Ова три предуслова су нормирана 1982. и 1983. године, са три важна закона: Закон бр. 82-213 од 2. марта 1982. (дефинише идентитет субјеката децентрализације), Закон бр. 83-8 од 7. јануара 1983. и Закон број 83-662 од 22. јула 1983. (разграничили су надлежности јединица децентрализације у извесној мери). Закон бр 84-53 од 26. јануара 1984. настојао је да успостави истински јавно-територијалне субјекте чији су односи инспирисани принципима „јединства, једнакости и специфичности.“ Међутим, ова фаза децентрализације се показала као некомплетна, јер просто није дат потпун одговор на питање „ко шта ради“. „Музичари који чине оркестар су идентификовани, сваком је додељена партија, али нису имали инструменте да стварно интерпретирају још увек незавршену симфонију децентрализације.“⁴⁴⁵ Остварењу овог задатка делимично су допринели „фебруарски закони“ из 1992. године: Закон бр. 92-108 од 3. фебруара 1992 (о условима за вршење надлежности) и Локални закон бр 92-125 од 6.

⁴⁴³ J. Bagueard, *La Décentralisation (7th ed.)*, Paris, 2006, p. 9.

⁴⁴⁴ J. Bagueard, *н.д.*, p. 12.

⁴⁴⁵ J. Bagueard, *н.д.*, p. 26.

фeбруара 1992. Међутим, остало је доста посла да се уради како би се спречило да се „недовршена симфонија дегенерише у какофонију“.

Први талас те тзв. географске децентрализације био је ношен крилима економске експанзије. Са првим знацима кризе, тј. економске рецесије, постало је тешко пратити такав „курс“. У условима жестоке међународне конкуренције и сталног, нарастајућег притиска за повећањем профитабилности, поново се јавља нужност концентрације радника у региону са одлучујућим предностима у тржишној утакмици – региону Париза. Слична ситуација у глобализованом тржишном амбијенту постоји и данас.

Дана 17. октобра 2000. „Комитет за будућност децентрализације“, којим је председавао **Пјер Морoa** (Pierre Mauroy) предлаже дванаест смерница за „обнову локалне јавне акције“ у сусрет „изазовима нове ере децентрализације“;⁴⁴⁶ а 17. марта 2003. и формално је започела *друга фаза* децентрализације. Усвајањем и потврђивањем два органска закона (од стране Уставног Савета), било је омогућено усвајање нових закона који би ојачали финансијску димензију децентрализације и отворили простор за пренос нових послова у надлежност јединица децентрализације.

Од 17. марта, 2003, члан 1 Устава гласи:

„Француска је недељива, секуларна, демократска и социјална Република. Она гарантује једнакост пред законом за све грађане, без обзира на порекло, расу или религију. Она поштује сва веровања. *Њена организација је децентрализована.* (подвукао Д.В.)“

Овим уставним амандманом децентрализација је симболично увршћена међу основне принципе републиканског државног уређења.

Ова друга фаза децентрализације у Француској, заснована је на „**пет полуга промена**“,⁴⁴⁷ као структурних мера које ће допринети унапређењу процеса децентрализације и налажењу средњег пута између јакобинског етатизма и федерализма. То су: принцип супсидијарности, право на експериментисање (le droit à l'expérimentation), уједначавање, финансијска аутономија и већи грађански ангажман (пре свега кроз институције непосредне демократије, тј. локалних референдума). Ове промене су узеле у обзир и специфичне разноликости прекоморских територија, због чега се на њихов положај примењује принцип специјалног законодавства (le principe de spécialité législative).

⁴⁴⁶ **J. Bagueard**, *н.д.*, р. 7.

⁴⁴⁷ **J. Bagueard**, *н.д.*, р. 21.

Одредба члана 72. став 4 (четврти параграф) нормира право на контролисани експеримент. Предвиђено је постојање две врсте експеримената „експериментализуници“, чије спровођење тражи промену устава и „експерименти-генерализације“ (пренос надлежности на изабране регионе пре него што се то учини на националном нивоу за све регионе).⁴⁴⁸ Свака јединица децентрализације која жели да учествује у експерименту мора се за то и формално пријавити одговарајућем централном органу. Те пријаве се објављују у службеном гласилу и могу бити предмет оспоравања и приговора (вероватно уколико неке друге јединице децентрализације сматрају да би им такав чин нанео штету).⁴⁴⁹

У последње време у Француској се доста пажње посвећује и планирајућој димензији децентрализације, као просторном перципирању друштвених потреба. Дакле, нужно је успоставити везу између одрживог развоја и децентрализационе динамике, односно тешко оствариву равнотежу између кохеренције (повезаности) и разноликости. Планирање симболизује државну рационалност и тешко се да помирити са принципима децентрализације. Девети развојни план економског, социјалног и културног развоја (1984-1988) тежи постизању комплементарности између два принципа. Постоје аутори који инсистирају на таквој симбиози и упозоравају на висок ризик од децентрализације без планирања, јер би то, услед постојећих подручних себичности, неминовно водило у неред, а план без децентрализације у нарастање бирократије. Инаугурисањем нове, двостепене процедуре, девети развојни план по први пут је препознао потребу за децентрализацијом као делом стратегије друштвене промене. У припремама за дванаести план, формирана је посебна радна група од стране Комисије за планирање, са мисијом остваривања разноврсних општих циљева: обезбеђивања ефикасности јавног деловања, оживљавања локалне демократије и давања препорука у циљу стварања новог подстрека за децентрализацију. Предлог садржи седам приоритета: јачање демократских процеса, посебно у вези са кумулацијом функција, поштовање владавине права, децентрализована држава, развој сарадње јединица децентрализације, већа доследност у политици, јачање локалних јавних служби, већа „читљивост“ финансија јединица децентрализације. План за период 2000-2006, за уговоре са регионима, предвидео је 18,30 милијарди евра, што представља 305 евра просечно по становнику у односу на претходни план (1994-1999)

⁴⁴⁸ **J. Bagueard**, *La Décentralisation*, p. 105.

⁴⁴⁹ Детаљна процедура дата је у: **J. Bagueard**, *La Décentralisation*, p. 106 sqq.

који је предвиђао 213, а у случају Корзике се издваја три пута више од просека (€ 971,23 по глави становника).⁴⁵⁰

1.2.1. Проблем раздвајања децентрализованих послова

Добро дефинисане надлежности су предуслов за развој истинске децентрализације. Као што смо већ видели у првом делу дисертације, **Риверо** приписује овом критеријуму изузетан значај, јер каже, да „признавање посебне класе локалних послова, различите од националних послова, јесте први услов децентрализације.“

Основ поделе надлежности међу правним лицима јавног права је глава 12. у Уставу од 4. октобра, 1958. године. Међутим, многи аутори сматрају да је одређење послова појединих јединица децентрализације непрецизно извршено. Непрецизност додуше постоји још од установљавања департмана 1871, односно општине 1884. године, док законски текстови усвојени у првом таласу модерне децентрализације – посебно закон од 7. јануара 1983, само продубљују нејасноће.

Више није могуће да се одржи традиционална концепција која јединице територијалне децентрализације дефинише као „корпорације јавног права опште надлежности“, сматра **Ж. Моро** (J. Moreau).⁴⁵¹ Одредбе које (е)нумеришу надлежности општина, департмана и региона означиле су „крај принципа генералне клаузуле“. Судска пракса показује субјективност суда о томе шта би требало или не би требало сматрати „локалним интересом“, „општинским интересом“, „департманским интересом“. Подручни послови проистичу из схватања подручних интереса. То Државни савет имплицитно признаје када каже 20. јула 1971, у случају „Град Сошо“ (Ville de Sochaux) да је у случају управне одлуке чију је законитост морао да процени била оправдана заштита „економског интереса“. Од тада, бројне судске одлуке су истакле како је разлика између „општег“ и „локалног“ била заснована на вредностима која преовлађују у датом тренутку, да то схватање еволуира и да се не може поништити. На симпозијуму који је организовао **Сфез** (Sfez) у мају 1975, многи радови су показали непостојање објективног „локалног интереса“. Многи аутори сматрају да је правно и историјски централни интерес тај који одређује садржај локалним пословима.

⁴⁵⁰ **J. Bagnenard**, *La Décentralisation*, p. 115.

⁴⁵¹ **J. Bagnenard**, *La Décentralisation*, p. 32.

Његова „игра“ је да умањује аутономију подручних органа, дајући им том приликом утисак да постоје.⁴⁵²

Међутим, поједини аутори сматрају да постоји простор за флексибилан приступ, који би требало да доведе до деликатне равнотеже између националних и подручних послова. Флексибилност се у суштини састоји у строгој заштити подружја одговорности поверених јединицама децентрализације. „Блокови надлежности“ проистичу из закона од 7. јануара и 22. јула 1983. године о расподели надлежности између општина, департмана, региона и државе. Законодавац је са мање или више успеха покушао да дефинише критеријуме за расподелу кључних функција јединицама децентрализације. Критеријум „блискости“ био је одлучујући када је општинска (комунална) димензија у питању, „солидарности“ када је у питању делокруг департмана, и „економски развој“ као *raison d'être* региона. Таква логика била је, по мишљењу представника Сената изнетом у Извештају број 447 од 28. јуна 2000 деформисана: „Првобитни план расподеле власти је еволуирао у конфузију одговорности (...) и покрет поновне централизације власти“.⁴⁵³

Други талас децентрализације, када су надлежности у питању, установљава три основна принципа. Први је принцип супсидијарности, други је право на доношење прописа у областима у сопственом делокругу⁴⁵⁴ и трећи – концепт општине „лидера“.⁴⁵⁵ У другој фази региони су постали надлежни за просторно планирање, високо образовање, економски развој и социјалну заштиту. Департман, институција надлежна за блискост и солидарност, стога ће обављати послове дечије заштите и старања о особама са инвалидитетом, али и овлашћења у погледу одржавања путева и специјалистичког образовања.

Постоје области које захтевају **комплементарне, подељене** надлежности различитих нивоа децентрализације,⁴⁵⁶ као што су станоградња (где држава и даље

⁴⁵² **J. Bagnard**, *La Décentralisation*, p. 35.

⁴⁵³ **J. Bagnard**, *La Décentralisation*, p. 42.

⁴⁵⁴ У својој одлуци од 29. маја 1990, Уставни савет (број 90-274, Право на становање) признаје таква овлашћења. Сада је то уставна категорија. В.: **J. Bagnard**, *La Décentralisation*, p. 43.

⁴⁵⁵ Прецизиран у члану 72, став 5, Устава који стипулише да "локалне власти не могу да врше власт над другима", у складу са принципом аутономије ", међутим, када вршење власти захтева помоћ и сарадњу неколико локалних власти, тада се законом може овластити једна од њих, или једна њихова група да организује заједничку делатност.

⁴⁵⁶ Њих нормира Закон од 7. јануара 1983, члан 80.

додељује помоћ, али где општине, департмани и региони дефинишу своје приоритете);⁴⁵⁷ луке и водени путеви;⁴⁵⁸ и полицијске функције.

Обављање сопствених послова од стране јединица децентрализације подразумева њихову функционалну аутономију. То прво подразумева самосталност у управљању (*L'autonomie de gestion*), која има своју правну, финансијску и техничку компоненту. Правна независност је мртво слово на папиру уколико јединице децентрализације истовремено немају своју финансијску компоненту и техничке капацитете да делују. И обрнуто.⁴⁵⁹ Да би се ојачала финансијска компонента децентрализације и омогућило лакше преузимање нових надлежности и остваривање постојећих, формиран је Општи фонд за децентрализацију.

У вези са вршењем послова јединица децентрализације, поставља и проблем поверавања јавних послова приватно-правним субјектима, тачније проблем „outsourcing-a“, који „је постао заштитни знак неодговорности, јер полако прераста у рутину, перверзију демократије која доприноси њеној деградацији.“⁴⁶⁰ Оно на шта француски аутори теже да укажу приликом анализе употребе ове мере јесте да њена ефикасност није пропорционална степену њеног заговарања и употребе.

У Француској је присутан и *проблем кумулације мандата*. Многи га доживљавају као препреку истинској децентрализацији. Око 90% заступника у француском парламенту задржава позиције у локалном представничком телу, најмање 50% посланика такође су и начелници комуна, а више од једне трећине посланика има два друга локална мандата. У исто време када је парламент поставио нова правила у погледу кумулације мандата, износи бруто месечне накнаде градоначелника су прилагођени, у распону од 591 € за градоначелника града са мање од 500 становника до 5.050 € у граду са преко 200.000 становника. Такође, интересантно решење је да Закон од 3. фебруара 1992. нормира право сваког локалног политичара, шест дана по мандату, један дан годишње, на обуку у оквиру Националног савета за тренинг локалних функционера. Иако неки сматрају да је ово временски недовољно и незадовољавајуће, ипак је и то довољно да се сви изабрани званичници обуче у погледу напредних техника коришћења локалних финансија.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ Одредба чл. 76. Закон од 7. јануара 1983.

⁴⁵⁸ Према одредби члана 7 Закона 22. јула 1983.

⁴⁵⁹ **J. Bagueard**, *La Décentralisation*, p. 57.

⁴⁶⁰ **J. Bagueard**, *La Décentralisation*, p. 74.

⁴⁶¹ **J. Bagueard**, *La Décentralisation*, p. 78.

1.2.2. Увођење инструмената непосредне демократије

Мењајући односе централних и локалних органа, децентрализација утиче на текстуру политичког и управног система. Осим тог „очигледног“ утицаја, она доводи и до промене ставова грађана. Међутим, за очекивати је да структурна децентрализација доведе до промене управних механизма и оправда постулат да повећање броја центара одлучивања води ка већој ефикасности у управљању. Ефикасност, одговорност и слобода су врлине које оправдавају ентузијазам у погледу децентрализације, и делују као обновљена верзија нестабилне демократије. „Близина је извор ефикасности“, рекао је француски премијер 28. фебруара 2003.⁴⁶² Поставља се питање да ли је баш тако или је веза између децентрализације и управљања пренаглашена и не мора нужно да доведе до веће ефикасности? Међутим, теза о близини није оправдана у великим и густо насељеним јединицама децентрализације, у којима се јавља деперсонализација.

Прва фаза децентрализације често је трпела критике да је намењена локалним угледним личностима. Уставна реформа из 2003. године имала је за циљ да одговори на такве критике и изврши пренамену децентрализацијске логике у корист грађана. Члан 72-1 Устава уводи, у ствари, „право на петицију“ као захтев за укључивање у дневни ред скупштине питања из сопствене надлежности. Реформа из 2003. такође је установила и могућност коришћења локалних референдума (члан 72-1, став 2.) Националном референдуму по одлуци председника, у складу са члановима 11. и 89, сада се додају три врсте „локалних“ референдума. Такође постоји и референдум када се одлучује о формирању регионалне јединице са посебним статусом, или о промени њене организације.⁴⁶³ На крају, постоји још један облик референдума - референдум у специјалним јединицама „у иностранству“, јер статус или организација департмана или територија „преко мора“ не може да се мења „без сагласности бирача“.

1.3. Закључак

Основна карактеристика реформи на пољу децентрализације започетих почетком 80-тих година прошлог века била је „одозго на доле“ приступ. Правац реформи био је одређен генералним принципом да се послови у „непосредној близини корисника“ обављају на нивоу комуна и различитих горенаведених међукомуналних тела, а сложенији послови на нивоу департмана, јер су они финансијски јачи (имају

⁴⁶² J. Bagueard, *La Décentralisation*, p. 82.

⁴⁶³ На пример, овај тип је коришћен 6. јула 2003 на Корзици.

већа буџетска средства на располагању), док су тзв. стратегијски послови – економски и инфраструктурни развој, секундарно образовање итд. „резервисани“ за регионе.

Истовремено са применом принципа супсидијарности, јединицама децентрализације прва два степена (комуналним и департманским) дата је слобода да према сопственој процени делују у оним подручјима за која сматрају да су од важности за њихове грађане, што је у супротности са поменутиим захтевом за јасном поделом надлежности између појединих нивоа децентрализације. Како француски региони немају никаква хијерархијска овлашћења према нижим степенима децентрализације и потпуно зависе од њихове сарадње приликом имплементације сопствених одлука, у пракси често долази до **преклапања надлежности** између појединих нивоа децентрализације и удвајања послова. Упркос њиховој важности, децентрализационе реформе из 1982-1983. и 2003-2004. нису успеле да измене изузетно фрагментисану структуру француске локалне самоуправе.

Крајем 2008. године формирана је (председник Саркози) Баладирова (Balladur) комисија (Comité pour la Réforme des collectivités) у циљу повећања степена аутономије јединица децентрализације. У завршном извештају од 9. марта 2009. године Комисија се заложила за укидање кантона, смањење броја региона на 15, давање посебног статуса Паризу и многа друга решења. Због снажног отпора који су таквим предлозима пружиле јединице децентрализације, за сада ниједан од тих предлога није имплементиран у француско позитивно право.

Без обзира на наведене недостатке француског система децентрализације, не сме се изгубити из вида да он поседује и одређене позитивне карактеристике, од којих је међу најзначајнијима висок степен партиципације грађана, и последично, већи степен демократичности. На сваких сто грађана један долази одборнички мандат у локалним представништвима. На сваких шест година на локалним изборима учествује знатно виши проценат гласача него у многим државама са дуготрајном традицијом локалне самоуправе. Око 90% заступника у француском парламенту задржава позиције у локалном представничком телу, најмање 50% посланика такође су и начелници комуна, а више од једне трећине посланика има два друга локална мандата. Чак и министри могу да задрже мандат у локалном представничком телу, што многи и чине. Истраживања јавног мишљења континуирано показују да су грађани прилично задовољни начином на који се воде локални послови, да имају снажан осећај припадности локалној заједници и да најблискијом политичком особом сматрају

начелника сопствене општине. О њему имају боље мишљење него о председнику државе, премијеру или заступницима у парламенту.

Кључни резултат реформе из 1982. био је смањење хијерархијске доминације префекта департмана, свођењем његове позиције у великој мери на координациону улогу, тиме што је његова некада свеобухватна а priori контрола (tutelle) над органима јединица децентрализације замењена а posteriori контролом законитости, при чему Управни суд има последњу реч.⁴⁶⁴

Такође, не би требало да буде изненађење да се, после децентрализације од 1982, укупан број државних службеника повећао (са 2,2 милиона у 1980 на 2,5 милиона у 2001.)⁴⁶⁵ Око половина запослених у јавном сектору ради у централним државним органима, а 95 одсто њих „раде ван Париза“ у јединицама деконцентрације централних државних органа.⁴⁶⁶ Мање од 30 одсто запослених у јавном сектору су службеници јединица децентрализације.

Француски тростепени систем децентрализације је асиметричан, што проистиче из чињенице да 96 департмана имају у просеку пола милиона становника насупрот 1.700 становника колико има просечна комуна (општина). Неспровођење територијалне реформе у Француској довело је француски систем у стање у којем највећи број општина није у стању да самостално функционише. Због тога се процес децентрализације државних функција чија су два најснажнија таласа била 1992. и 2003. године концентрисао на пренос нових надлежности департманима, док су недовољно снажне комуне у великој мери заборављене.⁴⁶⁷ Као реакција на мноштво веома малих општина створена је читава мрежа међуопштинских удружења и тела (syndicats, communautes) како би се омогућила и олакшала међуопштинска сарадња. Међутим, то је само погоршало ствари стварајући доста проблема у међусобној координацији, што је требало да промени и поједностави закон из 1999. године тзв. Loi Chevènement.

⁴⁶⁴ **H. Wollmann**, *Comparing ...*, p. 31.

⁴⁶⁵ **H. Wollmann**, **G. Bouckaert**, „State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality“, у: **V. Hoffmann-Martinot**, **H. Wollmann**, (eds.), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden, 2006, p. 18,

⁴⁶⁶ **J.-C. Thoenig**, „Modernizing Sub-National Government in France. Institutional creativity and systematic stability“, у: **V. Hoffmann-Martinot**, **H. Wollmann**, (eds.), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden, 2006, p. 43.

⁴⁶⁷ **O. Borraz**, „Les territoires oubliés de la décentralisation“, у: *Annuaire 2004 des Collectivités Locales*, Paris, 2004, pp. 193-206.

Интересантно је да су обавезујући референдуми локалног становништва, као инструмент непосредне демократије на нивоу јединица децентрализације у Француској, уведени тек 2003. године (а иницијатива за покретање таквог референдума је и даље у рукама локалног представништва).

Француским системом децентрализације доминира градоначелник (*maire*), који, захваљујући изборном систему (иако га формално бира веће, односно локално представништво), има позицију непосредно изабраног локалног председника. Његова позиција је додатно ојачана праксом кумулације мандата. У односу на њега, положај локалног представништва је слаб, што резултира дисбалансима у систему децентрализације.

Са функционалне стране, већина јавних функција, посебно у области социјалне политике, пренета је департамента, док су комуне надлежне у области урбанистичког планирања и развоја. У складу са моделом двоструког колосека, неки од задатака су *искључива надлежност градоначелника* (из њиховог обављања савет је искључен), али су под надзором државних органа. На крају, не треба сметнути са ума да је још увек значајан део јавних послова у рукама особља државних органа, и њихових подручних испостава – што представља значајно ограничење овог система децентрализације.

2. НЕМАЧКИ ТИП ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Организацију немачког управног система одликује снажна приврженост традицији. За предмет наше анализе од посебне важности су следеће карактеристике немачког управног система: федерално уређење, посебна вредност која се приписује локалној самоуправи, територијалност, а не функционалност управног система (што проистиче из прве две карактеристике),⁴⁶⁸ посебна вредност појма правне државе и спровођење ставова Макса Вебера и његовог бирократско-монократског идеалтипа, због чега је постојао отпор уношењу привредно-менаџерских идеја у јавну управу.

⁴⁶⁸ Е. Laux, „Ueber kommunale Organisationspolitik“, *Archiv fuer Wissenschaften*, Jhrg.34, II. Halbjahresband, 1995, p. 229. Цитирано према: Е. Пусић, *Управљање у сувременој држави*, Загреб, 2002, стр. 53.

Међутим, упркос таквим карактеристикама, немачка управа се од свог почетка налази у сталним реформама.⁴⁶⁹ Међу тим реформама је и **промена управно-територијалне структуре**, која је из корена промењена до средине 70-тих година прошлог века (број општина је смањен са 24.282 на 8501).⁴⁷⁰ Ове реформе су показале да су организационе структуре и правна регулација управе еластични и да се лако мењају, а да су структуре особља и финансирања круће и теже променљиве. Најновији талас реформи подстакнут је највише великим финансијским оптерећењем привреде, издацима за социјалну државу и владајућом доктрином у оквиру земаља организације ОЕСД-а „Новим јавним менаџментом“, која је у Немачкој понела назив „нови модел управљања“ (neues steuerungsmodell – NSM).⁴⁷¹

Циљ најновијих реформи је претворити јединицу децентрализације у неку врсту предузећа-концерна. На нивоу целине управног система, ова оријентација је прихваћена као опште усмерење на економичност. Дакле и овде се примењују методе привредног менаџмента, што укључује: total quality management (TQM), планирање управних активности и буџет према циљевима, који су политички постављени и управно разрађени, јасније одвајање политичког одлучивања и управног извршавања, примену критеријума тржишта и тржишне утакмице где год је могуће, децентрализацију одговорности за трошење средстава, уговарање у управи и са спољним добављачима, анализе трошкова и користи (cost-benefit), продубљене методе надзора – прати се радни процес тако да резултати праћења буду свима доступни, уз стално упоређивање резултата упоредивих организација по квантитативним показатељима, структурисање управних организација по производима, тј према друштвено корисним ефектима њихове делатности, општу информатизацију и компјутеризацију управе, а заговарају се и неке облици приватизације, пре свега неки

⁴⁶⁹ Поједини аутори су, са немачком прецизношћу, пребројали 11 великих управних реформи које су укључиле 42 битна рефорска захвата, почевши од нове организације централне државне управе у Пруској 1806. године, па све до уласка Немачке у Европску Унију. **В. Becker**, *Oeffentliche Verwaltung, Lehrbuch fuer Wissenschaft und Praxis*, Starnberg, 1989; **Н. Wollmann**, „Politik-und Verualtungsmodemisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot“, *Die Verwaltung*. 32. Band. Heft 3.1999, p. 345-375. Цитирано према: **Е. Пусић**, н.д., стр.54.

⁴⁷⁰ **W. Siebel**, „Verwaltungsreformen“, у: **К. Koenig** und **Н. Siedentopf**, *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland* Baden-Baden, 1996/1997, p.95. Цитирано према: **Е. Пусић**, н.д., стр. 55.

⁴⁷¹ Цитирано према: **Е. Пусић**, н.д., стр. 55.

прелазни облици између јавног и приватног сектора: концесије, лизинг, наплаћивање дажбина од корисника, мешовита предузећа и др.

2.1. Територијално функционални аспекти децентрализације у Немачкој

Данас је Немачка држава са преко 82 милиона становника настањених на 357.050 км². Организациона структура локалне самоуправе почива на „одоздо на горе“ (bottom-up) приступу и врло је разнолика, за разлику од униформно обликованих послова и организације централног нивоа власти. Основни разлог за то је што регулисање система децентрализације спада у делокруг савезних покрајина (федералних јединица), па пошто постоје значајне разлике међу савезним покрајинама (које су до 1871. биле самосталне државе), постоје и разлике у структури јединица децентрализације.

По Уставу из 1949. године (Основном закону), Немачка је организована као савезна држава у којој се власт врши на два нивоа – савезном и покрајинском. По одредби члана 28. Основног закона (налази се у делу *Устави савезних покрајина, комунална самоуправа*), и одговарајућим одредбама устава појединих савезних покрајина (Länder), право на локалну самоуправу остварује се преко покрајинских, регионалних и локалних представничких тела, чији су чланови изабрани од стране грађана на основу непосредног, једнаког и општег права гласа. Органи савезне државе, иако имају велика законодавна овлашћења и задатке, према Уставу из 1949. године, не могу да обављају сопствене управне функције.⁴⁷² Због тога не постоје подручне испоставе савезних органа управе на нижим нивоима власти. Насупрот њима, органи федералних јединица, тј. савезних покрајина (Länder) су одговорни за управу, укључујући и спровођење савезне политике и закона преко сопствених закона и органа. Међутим, у пракси, савезне покрајине врше само део управних функција преко сопствених органа, и радије их (са изузетком образовања и полиције) делегирају нижим јединицама децентрализације.⁴⁷³ Јединицама децентрализације мора бити осигурано право да уређују сопствене послове у оквиру закона под властитом одговорношћу.

⁴⁷² Н. Wollmann, *Comparing...*, p. 32.

⁴⁷³ Исто.

Појам локалне самоуправе се, сходно Уставу, примењује и на неке друге управно-територијалне јединице. Тако, *удружења општина* имају право на самоуправу (срезови, удружења општина, градови).

Самоуправа обухвата, осим начела да сви послови који се односе на територију локалне јединице спадају у њен делокруг и гаранцију организационе, персоналне, финансијске и планске аутономије, и претпоставку локалне надлежности насупрот централној. Оваква афирмација локалне самоуправе је мотивисана антагонизмом према централизацији која је постојала у време националсоцијализма, сматра **Е. Пусић**.⁴⁷⁴

Међутим, у пракси је приметна *тенденција да све већи број послова губи карактер изворних послова* јединица децентрализације. То је приморало и Савезни уставни суд да реагује и стане у заштиту уставне доктрине о локалној аутономији. У пресуди од 23. новембра 1988. године у случају Растеде („Rastede“), Суд формулише основна начела те доктрине. Прво, мора постојати општа надлежност јединица децентрализације у локалним стварима (која се протеже на све садржаје који законом нису придржани вишим територијалним јединицама). Друго, ако закон неки локални посао повери другој јединици, такав пренос мора да се образложи захтевима јавног интереса. У наведеној судској одлуци се дефинишу локални послови као „оне потребе и интереси који произлазе из локалне заједнице, односно који се специфично на њу односе, који су дакле заједнички становницима општине као таквима, тиме што се тичу заједничког живота и становања људи у општини.“ Тако дефинисани локални карактер послова примењује се без обзира на управни капацитет поједине општине.⁴⁷⁵

„Када су главни законски текстови у вези са локално/регионалним степенима децентрализације у питању, свака савезна покрајина (Länder) сама ствара основу за локалну самоуправу, у складу са савезним уставним одредбама, у облику општинских и сеоских окружних законика (codes). Осим тих законика општег карактера, постоји низ специјалних закона, као што су закони о локалним изборима, локалним службама, таксама итд.“⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ **Н. Wollmann**, *Comparing...*, p. 82.

⁴⁷⁵ **F. Schoch**, „Die Situation der kommunalen, Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundes-verfassungsgerichts“, *Verwaltungsarchiv, Band 81. Heft 1.* 1990, p. 23-24; **A. Schink**, „Kommunale Selbstverwaltung im kreisangehörigen Raum“, *Verwaltungsarchiv, Band 81. Heft 3,* 1990., p. 405. Цитирано према: **Е. Пусић**, н.д., стр. 83.

⁴⁷⁶ **Д. Вучетић** и **Д. Јанићијевић**, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије ...*, стр. 108.

Немачка је територијално децентрализована на срезове (Kreis), удружења општина (Gemeindeverbände), градове и општине (Gemeinde). Градови се деле на: слободне градове ван срезова (уколико имају више од 100.000 становника, изузетно и мање), тзв. велике градове у саставу срезова (са најмање 30.000 становника, и широм надлежношћу од обичних градова) и градове у оквиру среза (најмање 10.000 становника).⁴⁷⁷ Срезови и општине, заједно са савезним покрајинама и федерацијом, чине јединствени четворостепени систем.

Удружења општина представљају трећи степен, а настала су, историјски посматрано, из јединица регионалне деконцентрације државне управе (департмани француског типа). Немачке општине имају дуготрајну традицију међусобне сарадње и повезивања у асоцијације (Verbände) ради обављања служби од заједничког интереса (тренутно има око 1.000 међуопштинских асоцијација са различитим овлашћењима). Удруживање је добровољно, иако је, у одређеним пословима из категорије пренесених, законом прописано обавезно удруживање. Многе савезне покрајине промовисале су повезивање и сарадњу током спровођења територијалних реформи 1960-их и 1970-их у Западној Немачкој, односно 1990-их у Источној Немачкој. По правилу је реч о малим општинама које нису у могућности да самостално извршавају скупље службе, па су мотивисане финансијским разлозима за међуопштинско повезивање и формирање заједничких тела.⁴⁷⁸ Посебним јавноправним уговорима може да се овласти једна локална јединица да уз накнаду обавља једну или више служби за остале чланице удружења. Но, у последње време та пракса се у неким савезним покрајинама укида и замењује формирањем већих уједињених општина.⁴⁷⁹

Такође, регионалне управе (посебно у окрузима - bezirk) постепено су одвајане од државне управе и подређиване одговарајућим јединицама децентрализације. Оне се финансирају из посебног среског пореза.⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ **Г. Шмид-Ајхштед**, „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој“, у: **М. Дамјановић** (ур.), *Упоредна искуства локалне самоуправе*, Београд, 2002., стр. 23.

⁴⁷⁸ **Н. Wollmann**, „The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany“. у: **J. Meligrana** (ed.) *Redrawing Local Government Boundaries*, Vancouver, 2004, p. 17.

⁴⁷⁹ **Н. Wollmann**, **G. Bouckaert**, „State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality“. у: **Н. Wollmann**, **V. Hoffmann-Martinot** (eds.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Wiesbaden, 2006, p. 16.

⁴⁸⁰ **М. Christoph**, „Regionale Kommunalverbände: Herkommen und Wandel“, *Archiv fuer Kommunalwissenschaften*, Jrg. 35. Band 1, 1996, p. 59-80. Цитирано према: **Е. Пусић**, н.д., стр. 84.

Владајућа тенденција, почевши од 70-тих година на овамо, јесте *смањивање броја јединица децентрализације*, посебно општина. Након реинтеграције источних покрајина, СР Немачка се састоји од 16 савезних (федералних) јединица (покрајина), односно 13 савезних покрајина, и 3 града, који су по правном положају изједначени са савезним покрајинама (Берлин, Бремен и Хамбург). Као што смо већ рекли, савезне јединице имају готово потпуну аутономију у регулисању положаја јединица децентрализације и самостално уређују основне институционалне параметре за функционисање јединица децентрализације (територијална организација, статuti итд). С обзиром на различито „историјско порекло“, постоји велика разлика у величини и броју становника појединих савезних покрајина.⁴⁸¹ Но, упркос тим великим разликама, територијална организација немачког система децентрализације, компаративно посматрано, показује значајан степен уједначености.

Тренутно се 13.400 општина налази у саставу 343 среза (Landkreise), као другостепених јединица локалне самоуправе, које су истовремено и јединице деконцентрисане покрајинске управе. Један „просечан“ срез обухвата 30 општина и 150-200 хиљада становника. Већих градова који имају статус среских градова (Kreisfreie Städte) има 117. Они обављају послове из надлежности општина и среза и директно су под надзором покрајинских власти и управе.

Постоје и извесна одступања од принципа потенциране децентрализације у Немачкој. Главна *одступања у смеру просте децентрализације* представљају три највећа града који имају статус федералних јединица. Берлин и Хамбург обједињују на нивоу града функције покрајинске управе и локалне самоуправе. Послови градске управе у оба су града због унутрашње децентрализације подељени градским окрузима (Stadtbezirke). Берлин, највећи и главни град Немачке, са близу 3,5 милиона становника, током територијалне реформе из 2001. године, подељен је на 12 управних округа (што представља смањење, јер их је претходно било 23). Хамбург, други по величини немачки град (1,7 милиона становника), подељен је на седам округа, који у просеку имају 240.000 становника. Њихови органи су подложни надзору централних органа, а градски парламент им одобрава буџетска средства. Трећи град-покрајина,

⁴⁸¹Највише становника има Северна Рајна Вестфалија (North-Rhine-Westphalia): 18 милиона, а површински посматрано предњачи Баварска (Bayern) са 70.549 км². Најмања земља је Бремен (404 км², и 663.072 становника).

Бремен, обухвата два града са статусом среза (Бремен и Бременхевен – Oldenburg), но и у њему постоји само проста децентрализација.

У складу са уставном традицијом чији корени датирају још из 19. века, делокруг самоуправних послова јединица децентрализације (општина и срезова) уређен је методом генералне клаузуле (чл. 28. Устава).⁴⁸² Право локалних јединица да самостално одлучују о унутрашњој организацији и модернизацији локалне самоуправе сматра се основним обележјем локалне аутономије, што у великој мери искључује могућност уплитања и утицаја савезне и покрајинске власти на организацију и послове јединица децентрализације.

Јединице децентрализације у Немачкој обављају *три врсте послова*. Прва врста су послови које су саме јединице одлучиле да обављају на основу своје уставом загарантоване аутономије. То су добровољни самоуправни послови, у које спадају: развој локалне заједнице, локални саобраћај, еколошка заштита, социјална помоћ (пре свега старијим особама), културна политика, спортска инфраструктура и одређене комуналне услуге. Другу групу послова чине обавезне функције сопственог делокруга – послови који су им додељени законом. Приликом одређивања начина њиховог вршења, јединице децентрализације су такође аутономне и подлежу само надзору законитости. У ову групу послова спадају: делови социјалне (пре свега у погледу младих) и културне политике, опште образовање, снабдевање водом и енергијом, грађевинска регулатива и изградња станова, изградња и одржавање подручних путева, ватрогасна служба, канализација и др.

Трећу групу функција чини тзв. пренесени делокруг - послови из делокруга централних органа државне власти и управе, чије извршење је пренето на јединице децентрализације. У овом случају се не надзире само законитост, него и сврсисходност њиховог поступања. У ове послове спадају: послови који се односе на одржавање јавног реда и безбедности, послови у вези са странцима и правом азила, као и пријавно-одјавна служба.⁴⁸³ Срезови су, у погледу функција, уставом изједначени са општинама, премда њихов делокруг по природи тежи ка оним пословима који су превише сложени за управни или финансијски капацитет општина. Због тога поједини аутори издвајају „изнадопштински“ делокруг среза, а који чине послови од интереса са све грађане среза, послови којима срезови надопуњују деловање општина и, коначно, послови

⁴⁸² Д. Вучетић и Д. Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште...*, стр. 111.

⁴⁸³ Е. Пусић, н.д., стр. 86, 87.

путем којих срезови врше изједначавање стандарда општинских служби на свом подручју – у општинама неједнаке правне снаге.⁴⁸⁴

Најјаснија систематизација локалног делокруга може се наћи код већих градова који уједињују улоге општине и среза и она обухвата: општу управу и унутрашњу организацију, јавни ред и безбедност, школе, образовање, културу, слободно време и спорт, социјалне послове и омладину, болнице, развој града, грађевинарство, становање, снабдевање енергијом, заштиту животне средине, промет, економски развој и сопствену привредну делатност.⁴⁸⁵

Хелмут Волман (Hellmut Wollmann) истиче да око 80% послова, који произлазе из извршавања савезних и покрајинских закона и прописа ЕУ, обављају органи јединица децентрализације.⁴⁸⁶ Такође, око три четвртине свих јавних капиталних инвестиција (изузев одбране) потиче од јединица децентрализације. Према овом аутору, значајан индикатор прерасподеле јавних послова између различитих нивоа децентрализације је „дистрибуција“ особља, односно јавних службеника, по различитим степенима децентрализације. Мање од 10% од укупног броја јавних службеника су савезни службеници, 50% је запослено на нивоу покрајина, и преосталих 40% у јединицама децентрализације. Упадљиво мали удео особља на нивоу федерације такође јасно указује на *степен децентрализације немачког управног система*, те на непостојање јединица деконцентрације централних, тј. савезних органа власти. Велики број покрајинских службеника указује на значајна овлашћења која савезне покрајине поседују у сфери образовања и јавног реда и мира.⁴⁸⁷

Према традиционалном принципу супсидијарности, од 1961. кад је донесен Закон о социјалној помоћи, већину социјалних услуга (дечји вртићи, старачки домови и сл.) на нивоу јединица децентрализације обављају невладине непрофитне установе социјалне заштите.⁴⁸⁸ Уопштено гледано, савезни ниво маргинално је укључен у

⁴⁸⁴ **G. Seele**, „Verwaltung des laendlichen Raumes“, у: **Koenig/Siedentopf** (eds.), *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden. 1996/97, p. 248. Према **Е. Пусић**, н.д., стр. 87.

⁴⁸⁵ **J. Dieckmann**, „Verwaltung der grossen Staedte“, у: **Koenig/Siedentopf** (eds.), *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden. 1996/97, p. 248. Према **Е. Пусић**, н.д., стр. 87.

⁴⁸⁶ **H. Wollmann**, *Comparing...*, стр. 33.

⁴⁸⁷ Исто.

⁴⁸⁸ **H. Wollmann**, **G. Bouckaert**, „State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality“, у: **H. Wollmann**, **V. Hoffmann-Martinot** (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften, 2006, p. 11-39.

пружање јавних услуга грађанима, што у значајној мери смањује потребу за спровођењем управних реформи на нивоу федерације. Савезне покрајине су одговорне за образовање, полицију, пореску управу и судство, што ствара притисак на њихове буџете и генерише потребу за реформама јединица децентрализације. Приметна је тенденција ширења обавезног самоуправног делокруга, чиме би требало да се растерете савезни и покрајински органи, а чиме се, заправо, сужава могућност јединица децентрализације да изграђују свој слободни, добровољни делокруг. Такође, постоји и тенденција проширења среског делокруга.

Расподела особља по различитим врстама јединица децентрализације показује да је 37,2 одсто особља запослено у некој од 13.400 „обичних“ општина (у оквиру среза), 32,8 одсто у 117 градова са статусом среза, 25,6 посто у срезовима и 4,7 одсто у телима међуопштинских удружења (административна удружења итд).⁴⁸⁹ Ови подаци у први план стављају градове са статусом среза (када се узме у обзир релативни однос броја њихових становника и броја запослених): они чине мање од једног процента свих јединица децентрализације, а запошљавају скоро једну трећину свих запослених у њима.

2.2. Анализа процеса децентрализације

Територијална реформа јединица децентрализације у Немачкој се одвијала у два таласа: првом, крајем 1960-их и почетком 1970-их у савезним покрајинама „старе“ (Западне) Немачке Савезне Републике, и другом, почетком 1990-их на подручју „нове“ СР Немачке.⁴⁹⁰ У оба „таласа“ измене су претрпеле све јединице децентрализације.

Концептуално, територијалне реформе, посебно током 1960-их и 1970-их, биле су у складу са преовлађујућом „планском филозофијом“, која је наметала установљавање јединица децентрализације на „одрживој“ основи, уз истовремено гарантовање подручне демократије.

Када су срезови у питању, у два таласа реформи у Западној и Источној Немачкој, њихов број је смањен за половину – са 614 на 324, са просечно између 150.000 и 200.000 становника.

⁴⁸⁹ S. Lorenz, H. Wollmann, „Kommunales Dienstrecht und Personal“, у: H. Wollmann, R. Roth, (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, 1999, p. 503.

⁴⁹⁰ H. Wollmann, „The two waves of territorial reform of local government in Germany“, у: J. Meligrana (ed.), *Redrawing local government boundaries*, Vancouver/Toronto, 2004, pp. 106-129.

Савезне покрајине, које су у оквиру немачког савезног система надлежне за јединице децентрализације, приликом спровођења процеса децентрализације примењивале су *две изразито различите стратегије реформе општина*.

Већина покрајина је прибегла принудном спајању (амалгамацији) јединица децентрализације, које су и даље остале релативно малог „формата“. Управна ефикасност јединица децентрализације повећана је увођењем нових међуопштинских органа (Verwaltungsgemeinschaften) као новог нивоа потенциране децентрализације. Представничка тела (већа) општина чланица бирају чланове управних одбора и директоре ових удружења. Као што видимо, постоји доста сличности са француским обликом међуопштинске сарадње.

Са друге стране, неке савезне покрајине, као што су Северна Рајна-Вестфалија (Nordrhein-Westfalen) и Хесен (Hessen), одлучиле су се да приступе укрупњавању како би створиле јединице децентрализације довољно велике да отклоне потребу за стварањем новог нивоа потенциране децентрализације у облику различитих међуопштинских удружења. Северна Рајна-Вестфалија је у томе отишла најдаље, креирањем општина са просечном популацијом од 45.000 становника.⁴⁹¹

Све у свему, до 2003. године, у два таласа реформи у Западној и Источној Немачкој, број општина је смањен са 31.000 уз просечну популацију од око 2.600, на 12.629 са просеком од око 8000 становника. Овде треба имати у виду да постоје велике разлике у величини и броју становника општина међу појединим савезним покрајинама (45.000 становника просечно у Северној Рајни-Вестфалији, наспрам 2.600 у Рајна-Палатинат). Око 23 одсто општина су самосталне (тзв. јединствене општине, Einheitsgemeinden), дакле нису у вези са међуопштинским удружењима, нити примају подршку од њих, док 77 одсто општина припада међуопштинским удружењима.

У последњих неколико година процес децентрализације се кретао у два главна правца.⁴⁹² Прво, нови талас реформи, како на општинском тако и на среском нивоу, добија на снази и креће се у правцу *прекрајања и проширења граница* јединица

⁴⁹¹ Као што видимо ове јединице су још много мање од енглеских дистриката (170.000), али у доброј мери су веће од просека за „северноевропски образац реформе“.

⁴⁹² **H. Wollmann**, *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* (hrsg. Wüstenrot Stiftung), Wiesbaden, 2008, p. 258.

децентрализације. Случај Бранденбурга у Источној Немачкој и промене које су започете октобра 2003. то недвосмислено показују. Процес децентрализације се, „реформишући реформисано током 1990-тих“, и окренуо у правцу *распуштања међуопштинских служби* (Ämter), те њиховог замењивања „уједињеним општинама“ (Einheitsgemeinden), које су довољно велике да функционишу без подршке и помоћи суседних општина кроз одговарајућа удружења.

Са друге стране, у Источној Немачкој, влада Мекленбург-Западне Помераније је извршила реформу и територије и функција, што је од стране покрајинског Уставног суда окарактерисано као кршење уставне гаранције локалне самоуправе (kommunale Selbstverwaltung).⁴⁹³

Потом, јануара 2005, Влада Баден-Виртемберга на југу Немачке укида већину секторских (једнофункционалних) подручних канцеларија покрајинске управе и преноси њихове функције (делегацијом) на срезове и градове који имају статус среза (kreisfreie Städte), чиме још више смањује државну интервенцију (у организационом и персоналном смислу) на „децентрализованим просторима“ и повећава мултифункционални карактер јединица децентрализације. Треба, међутим, имати на уму да се овако пренете надлежности пре могу сврстати у категорију пренетих него изворних (због тога што је „покрајинска“ администрација за себе придржала значајна контролна овлашћења) због чега се оваква децентрализација чешће означава као управна (административна), а мање као политичка.⁴⁹⁴

Са друге стране, иако недавне територијалне и функционалне реформе у оквиру процеса децентрализације могу потврђивати закључак да је мултифункционални модел децентрализације у Немачкој ојачао, постоје индикације да је *обим надлежности у опадању*.

Прво, јединице децентрализације су у процесу реформи остале без неких од кључних традиционалних надлежности у области социјалне заштите и тржишта

⁴⁹³ **H. Wollmann**, *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich ...*, стр. 60.

⁴⁹⁴ **A. Katz**, „Jahre Gemeindeordnung Baden-Württemberg. Südwestdeutsche Kommunalverfassung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?“, у: *Die Gemeinde*, 129. Jg., 2006, р. 841-916. Према: **H. Wollmann**, *Comparing ...*, р. 36.

рада.⁴⁹⁵ Друго, недавна финансијска криза је приморала јединице децентрализације да престану да обављају тзв. необавезне задатке из круга изворних послова, чије обављање закон изричито не захтева (нпр. у области културе). Овакав развој догађаја је изазвао страхове да је традиционални мултифункционалан модел немачке децентрализације угрожен.⁴⁹⁶

Треће, под утицајем доктрине новог јавног менаџмента и увођења тржишних принципа у обављању јавних послова, као и због „дерегулације“ коју подстиче Европска унија, пружање социјалних услуга, као и снабдевање комуналним услугама (Daseinsvorsorge), пролазе кроз „outsourcing“, корпоративизацију и приватизацију – уз повећање (једнонаменских) мрежних субјеката – све изван традиционалних оквира јединица децентрализације.⁴⁹⁷ Као пример спровођења и успеха увођења „новог модела управљања“ у немачким јединицама децентрализације често се истичу градови Есен, Штутгарт и Франкфурт на Мајни. Систем управљања који се нпр. развио у Есену заснован је на организационим и управним принципима пословања у предузећу.⁴⁹⁸

2.2.1. Разлике у организацији јединица децентрализације

Немачка је, у оквиру свог федералног система, децентрализованација од Француске, и такође, компаративно, има истакнуту политичку и функционалну улогу мултифункционалних јединица децентрализације. Када се посматра унутрашња децентрализација Немачке, она је снажно обликована истакнутом улогом савезних покрајина која их историјски, традиционално, политички и функционално ставља у први план. Савезне покрајине имају уставно гарантован положај у федералној структури државе и неку врсту „полу“ или „квази“ суверенитета (Eigenstaatlichkeit), што постоји само још у Швајцарској. У оваквом уставном и историјском контексту, савезне покрајине заступају снажан децентралистички став према федералним властима, али се позиционирају као чврсти централисти у односима са „својим“

⁴⁹⁵ **H. Wollmann**, *Reformen in Kommunalpolitik und – verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* (hrsg. Wüstenrot Stiftung), Wiesbaden, 2008, p. 111, 140, 160.

⁴⁹⁶ **H. Wollmann**, „Is the Traditional Model of Municipal Self-Government in Germany Becoming Defunct?“ у: *German Journal of Urban Studies*, no. 1, 2002 (<http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/dfk/en/>)

⁴⁹⁷ **H. Wollmann**, *Comparing ...*, 37.

⁴⁹⁸ Опширније у: **G.W. Oscar, S. Eisenmann**, „Germany: a new type of local government?“, у: **B. Denters** and **L.E. Rose**, *Comparing Local Governance: Trends and Developments (Government Beyond the Centre)*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, 2005, p. 146.

јединицама децентрализације, односно када је њихова децентрализација у питању.⁴⁹⁹ Стога морамо указати на разлике у положају јединица децентрализације које проистичу из различитих прописа на нивоу савезних покрајина.

Прво, разлике постоје у погледу положаја подручног представништва. Негде је орган уређен монистички: сва власт одлучивања је у представничком телу, а сви други органи управе су му одговорни и из њега изводе своја овлашћења; а негде постоји дуалистичко уређење: представничко тело и врховни органи подручне владе имају сваки свој сопствени политички мандат – и један и други су изабрани директно од грађана.⁵⁰⁰ Овај последњи тип данас је преовлађући облик. Током 1990-их, у свим савезним покрајинама су уведени облици непосредне демократије, тј. непосредан избор општинског начелника и председника среза, обавезујући локални референдум и могућност опозива челника јединица путем локалног референдума. Тако је Немачка пратила Италију која је законом из 1990. увела непосредни избор начелника и тиме се, у спровођењу непосредне демократије, сврстала у врх европских земаља.⁵⁰¹ Друго, разлике постоје у структури и положају највишег органа подручне владе. Овде ваља разликовати савезне покрајине у којима је извршно-управна функција поверена функционеру – појединцу (градоначелнику) од покрајина у којима ове послове обавља колегијални орган (овде је реч о институцији магистрата). Унутар ове две основне варијанте постоје још многи подоблици, као и њихове комбинације.

По појединим ауторима, процес интеграције у ЕУ поткопава локалну самоуправу – наиме, снажније управне јединице на вишим нивоима могу боље заштити интересе немачких грађана у европским размерама, па европеизација и глобализација, као опште тенденције, постављају, не само пред подручне јединице, него и пред покрајине и федерацију, захтеве које оне могу тешко следити.⁵⁰²

2.2.2. Ефекти примене модела новог управљања

Када је хоризонтална димензија у питању, морамо напоменути да држава у друштву делује по критеријумима функционалне рационалности, тј. усмерена је према максималној делотворности (према што већем проценту реализованих одлука) и према

⁴⁹⁹ Исто.

⁵⁰⁰ Е. Пусић, *Управљање у сувременој држави...*, стр. 88.

⁵⁰¹ Н. Wolmann, „Local Government Modernization in Germany: Between Instrumentalism and Reform Waves“, *Public Administration* 78(4), 2000, p. 915-936.

⁵⁰² Исто.

оптималној економичности (према што бољим резултатима при датом опсегу средстава уз постојеће пропратне околности).

Напетост по хоризонталној димензији (држава – друштво) огледа се у трајној супротстављености тежње према техничкој ефикасности и захтева демократске подређености свих државних органа друштву чији су део. Због све веће техничке сложености комуналних послова све више превладава потреба за техничком ефикасношћу, што се очитава и кроз поставке поменутог новог модела управљања (neues steuerungsmodell - НСМ). На напуштање веберијанског управног модела и прихватање новог модела утицали су покрети претече у В. Британији и САД: „new public management“, „reinventing government“, „total quality mangement“. Основе ове доктрине у Немачкој постављене су у документима Комуналног центра за поједностављивање управе (Kommunale Gemeinschaftsstelle fuer Verwaltungsvereinfachung) - Bericht 12/1991 и Bericht 19/1992, у којима се посебно истицало искуство холандског града Тилбурга (Tillburg), те Bericht 5/1993 Das Neue Steuerungsmodell: Konturen-/Umsetzung.⁵⁰³

У овом моделу управљање се више не схвата као линеарни процес „пропис – извршење“, него као циклус следећих корака: дефиниција проблема, утврђивање циља управне акције, варијанте решења, одлука о избору између варијанти, остваривање изабране варијанте, евиденција постигнутих резултата и оцена постигнутих резултата.

Слоган овог новог усмерења гласи: од регулаторне власти до комуналног концерна. Нови модел управљања такође обухвата: оријентацију на производ управног деловања, децентрализацију финансијске одговорности, упоређивање трошкова и користи од неке делатности, уговоре са управним и вануправним субјектима, утакмицу између истоврсних управних организација и испитивање јавног мњења о резултатима управе.⁵⁰⁴

Да би се захтев делотворности помирио са потребом демократичности, данас се у Немачкој тежи увођењу институција које би јачале положај грађана према локалној управи, као што су: бирани градоначелник, опозив градоначелника од грађана, институција петиције грађана, институција непосредног одлучивања грађана, зборови грађана, приговор грађана и саветодавна већа грађана. Међутим, непосредна

⁵⁰³ **E. Laux**, „Ueber kommunale Organisationspolitik“, *Archiv fuer Kommunal-Wissenschaften, Jhrg.34*, II. Halbjahresband, 1995. p. 242. Према: **Е. Пусић**, н.д., 92.

⁵⁰⁴ **H. Wollmann**, „Politik-und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot“, *Die Verwaltung*, 32.Band, Heft 3, 1999. p. 355-356 Према: **Е. Пусић**, н.д., 93.

демократија сужава уставом загарантовану сувереност општине и њених представничких тела, а кроз њу парцијални, боље организовани интереси група у општини могу доћи до утицаја који им не припада према њиховој бројности у општинском становништву.⁵⁰⁵

Нови модел управљања био је прихватљив политичким странкама и синдикатима који су у њему видели мање зло од приватизације, а и струка се позитивно изјаснила о њему (КГСТ, Фондација Бертелсман (Bertelsmann), научно-стручна јавност и други). Међутим, након почетног одушевљења новим моделом, појавили су се многобројни практични проблеми, од којих је међу важнијима **недостатак стручних људи за спровођење реформе**. Уз то, терет одговорности на непосредно изабраном начелнику, од којег зависи како ће се и у којој мери реформе заиста и спроводити, био је превелики. Због тога је незнатан број локалних јединица преузео модел у интегралном облику, док је већина прихватила само неке његове елементе.

3. ЗАКЉУЧАК

У глобалном поретку консолидованих континенталних система децентрализације немачки систем се налази одмах уз скандинавски.⁵⁰⁶

Пошто је на савезним покрајинама да уређују статичку и динамичку страну децентрализације, можемо закључити да територијални формат јединица децентрализације у СР Немачкој доста варира од државе до државе. У неким савезним покрајинама које су спровеле опсежне реформе подручних јединица током 1960-тих и 70-тих, као што смо већ видели, општине су достигле бројку од 45.000 становника у просеку (Северна Рајна-Вестфалија), што је величина која се политички и функционално доказала као одржива, тј. способна за живот и без помоћи других јавноправних лица (различитих међуопштинских удружења идр). Друга група савезних покрајина се, уместо за опсежну реформу, определила за оснивање међуопштинских институција и организација (Verwaltungsgemeinschaften), што је довело до мултипликације субјеката децентрализације, као и до различитих облика дисфункционалности на нивоу јединица децентрализације.

⁵⁰⁵ Према: Е. Пусић, н.д., стр. 95.

⁵⁰⁶ Н. Wollmann, *Comparing Local Government Systems ...*, p. 100.

У систем организације власти на нивоу јединица децентрализације, што није било у примарном фокусу нашег истраживања, Немци су увели обавезујуће локалне референдуме (у свим савезним покрајинама), а ојачана је органа подручне владе, и то путем директног избора начелника.

Посматрано са функционалног аспекта, слика је такође амбивалентна: надлежност јединица децентрализације истовремено се и проширује и смањује. Прво, традиционално мултифункционалан скуп надлежности јединица децентрализације се даље шири преношењем нових јавних послова јединицама децентрализације. Познато је да немачке јединице децентрализације, компаративно посматрано, обављају велик број функција. Са друге стране, под утицајем доктрине новог јавног менаџмента, путем различитих облика приватизације, јединице децентрализације су „лишене“ неких тзв. кључних надлежности у области социјалне помоћи, бриге о старијима и запошљавања на локалном тржишту рада. Такође, под утицајем финансијске кризе, дошло је до повлачења јединица децентрализације из изворних послова чије вршење није обавезно (дискреционих изворних послова), као што су нпр. послови у области културе. Ове промене су довеле до спекулација да би традиционално мултифункционалан модел децентрализације у Немачкој могао постати прошлост⁵⁰⁷. Такође, морамо истаћи тенденцију да се, на основу постојања „двоструког колосека“ и деконцентрације нових задатака управним структурама система, стиче погрешан утисак о повећању локалних надлежности (јер те послове ни на који начин не може да регулише локално представништво), те тако у ствари долази до даље интеграције децентрализованих система у државне (покрајинске) системе.

Профил управне, организационе и персоналне структуре јединица децентрализације у Немачкој, који је некада био укореењен у традиционалан веберовски модел државне управе, у којем социјалне услуге пружа непрофитни, приватни сектор, значајно се променио. Након реформе, током 1990-тих, када је под утицајем доктрине новог јавног менаџмента дошло до снажног фокусирања на примену менаџерских алата у функционисању децентрализованих система, управна структура је постала спој

⁵⁰⁷ **H. Wollmann**, „Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?“, у: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, Heft I, 2002, p. 24.

традиционалне веберовске управе и елемената новог јавног менаџмента, који поједини аутори још и називају „неовеберовски образац“.⁵⁰⁸

Тенденција премештања послова са локалног на више нивое као резултат има: повећање густине федералних правних прописа; пораст техничке и финансијске захтевности јавних послова; и повећану заинтересованост великих политичких странака за подручни ниво, што доводи до тога да се у подручне децентрализоване системе уносе централни идејни сукоби и решења.⁵⁰⁹

4. ДАНСКИ ТИП ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

У многим међународним научним студијама, нордијске државе - Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска – третирају се као припаднице једног истог модела децентрализације. Осим тога, ове државе су врло често приказане као „обећана земља“ децентрализације. Разлози поистовећивање су бројни, а међу најважније се сврставају следећи: 1) све ове државе имају слично историјско и културно наслеђе, 2) све су унитарне државе, али у оквиру њих јединице децентрализације имају широка дискрециона овлашћења због уставне или законске одредбе која им дозвољава да се укључе у све активности које нису изричито забрањене или на други начин додељене другим институцијама, 3) све нордијске државе имају системе фискалне редистрибуције који, у значајној мери, осигуравају да јединице децентрализације имају средстава неопходна да обављају своје изворне надлежности и 4) јединице децентрализације у поменутих државама, посебно у последњих неколико деценија, имале су велико учешће у јавној потрошњи и запослености у тим земљама – што је многе ауторе нагнало да их окарактеришу као државе благостања.

За пример скандинавског типа децентрализације послужићемо се системом Краљевине Данске из више разлога. Пре свега због реформи и јединственог споја доктрине новог јавног менаџмента и демократске традиције социјалне државе, али и због организације државне власти, која има елементе континенталног система организације власти.⁵¹⁰ Реформе које су спровођене у Краљевини Данској су у великој

⁵⁰⁸ J. Bogumil, S. Grohs, S. Kuhlmann, *Kommunale Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung*, Berlin 2007.

⁵⁰⁹ Е. Пусић, н.д., стр. 90-91.

⁵¹⁰ Иако на националном нивоу централна државна власт и њена министарства имају значајна овлашћења и доносе стратешке политичке одлуке она нема локалне испоставе (јединице деконцентрације) што резултира малим број службеника. Осим тога при централној власти постоји низ

мери инспирисале сличне покрете у другим нордијским државама, али и у другим државама континенталне Европе.⁵¹¹

4.1. Државни систем

По уставу од 5. јуна 1953. године, Данска је наследна парламентарна монархија са 5,4 милиона становника, настањених на 43.094 км². Краљица Маргарета II из краљевске лозе Шлезвиг Холштајн Сондербург Гликзбург (Schleswig-Holstein-Soderburg-Glücksburg) је на престољу од 1972. године и има одређену законодавну (заједно са скупштином) и извршну власт, коју спроводи преко министара. Законодавну власт деле краљица и скупштина. Једнодомна скупштина (Фолкетинг) има 179 посланика, који се на општим изборима бирају на 4 године. Од тога, 135 посланика се бира по пропорционалном систему у 17 изборних јединица, а 40 места на државном нивоу деле све странке, гледајући према укупном броју гласова. Два посланика бирају се на Фарским острвима, а два на Гренланду. Владар именује председника владе и министре, а сви морају добити већинску подршку скупштине.

Министри, пунолетни престолонаследник и владар сачињавају Државно веће, којим председава владар. Државно веће расправља о свим законодавним актима и важнијим владиним мерама. Када владар на заседању није присутан, за расправу се може опуномоћити министарско веће (влада), којим председава председник владе.

Краљевина Данска је унитарна држава, са два аутономна региона: Гренландом и Фарским острвима.⁵¹² Фарска острва су од 1948. самостална територија под данском круном, а Гренланд је самостална територија од 1955, с тим што има аутономан статус од 1979. године. Оба региона имају органе за доношење прописа у материјалном смислу. Гренланд обухвата подручје од 2.175.600 км² које је настањено са 56.345

агенција (myndigheter, ämbetsverk) које имају тзв. секторске једнонаменске надлежности – од којих свака врши једну врсту јавних послова. Ове агенције су у раду у великој мери независне од централних државних органа и такође немају своје подручне јединице, изузев Националне агенције за запошљавање (arbetsmarknadsstyrelsen, AMS).

⁵¹¹ Vidi: **H. Wollmann**, *Comparing ...*, p. 113.

⁵¹² Као изворе за анализу процеса децентрализације у Данској користили смо следећа дела: **Council of Europe** (Steering Committee on Local and Regional Authorities), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Denmark (3rd ed.)*, Strasbourg, 2008 – 37 pp; **Committee of Regions**, *Decentralization of the EU Decision-Making Process*, Brussels, 2005, 60 pp; **H. Baldersheim**, *Децентрализација у пракси: европски модели и пракса*, Београд, 2009, 40 стр.; **J. Loughlin**, *Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities*, Oxford, 2001, 422 pp.

становника (према подацима с краја 2007. године). Фарска острва су по површини далеко мања (1.339 км²), али не и по броју становника (48.346).

Главни циљ реформи државне управе из 2007. године,⁵¹³ био је стварање ефикасног јавног сектора који ће бити у стању да ефикасније обавља послове јавних служби, уз задржавање пореских оптерећења на досадашњем нивоу. У том циљу, сваки од послова јавне управе је распоређен на онај ниво децентрализације који је најпогоднији за његово вршење. Свака управна јединица добија средства потребна за вршење својих надлежности. Сви јавни послови су на одговарајући начин распоређени између државне, регионалне и локалне управе. Комплетна управна структура је променила облик (укључујући и међусобне границе управа), како би се створили најбоља „платформа“ у циљу најбољег, високо квалитетног обављања послова, који се стављају пред „државу благостања“. Други мотив за ову реформу била је потпунија примена начела супсидијарности кроз приближавање јавних служби и спуштање надлежности на јединице децентрализације које су близу грађана. Трећи повод за преуређење система децентрализације био је успостављање јасних надлежности за сваки ниво децентрализације и потпуна елиминација њиховог преклапања. Сваки степен децентрализације има своју управу и изворни круг надлежности.

На основу ових принципа, дефинисан је један нови управни систем у којем сваки од три нивоа власти има свој сопствени идентитет и надлежности. У таквом, новом систему, као основне тачке комуникације грађана са органима јавне управе, јављају се општине (некада су ову улогу имали окрузи, али је након реформе велики део њихових задатака прешао у руке општина). Процес децентрализације је омогућио стварање великих и одрживих општина. Саставни део процеса реформи јесте и подстицање малих општина на међусобно спајање и укрупњавање. Процес спајања је успешно окончан и као резултат има нову општинску мапу на којој је сада 98 општина (у односу на ранијих 271). Број становника по општини је од у просеку 22.000 порастао на више од 55.000.

Неколико општина (2 на копну и 5 острвских) са мање од 20.000 становника, које нису биле у могућности да се споје са другим општинама и да тако повећају своје управне капацитете, морале су да склопе тзв. **обавезујуће партнерство** (које је

⁵¹³ Подаци у студији се односе пре свега на стање у систему територијалне децентрализације Краљевине Данске које је своју егзистенцију започело 1. јануара 2007. године када је свеобухватна реформа територијалне структуре и задатака јединица децентрализације ступила на снагу.

регулисано посебним законом) са себи суседним општинама, како би се одржао и повећао ниво јавних услуга које пружају.

Некадашњих четрнаест округа престало је да постоји. Управни органи округа замењени су јединицама деконцентрације централне државе у новоформираним регионима. Сами окрузи замењени су новим степеном децентрализације – регионима са директно бираним члановима регионалних већа. Нових пет региона не могу се сматрати следбеницима округа. Првенствено су надлежни за систем здравствене заштите на својим подручјима и за обављање тих делатности су боље опремљени (и кадровски и материјално) него општине. Осим на подручју здравствене заштите, региони имају и друге надлежности у областима за које се показало да је најбоље да их врше потенцирани облици јединица децентрализације (регионални развој, специјализоване социјалне и друштвене институције). Органи државне управе смештени у регионима као своју главну надлежност имају област породичне заштите, решавање по жалбама упућеним Одбору за социјалне жалбе, различита питања везана за држављанство и вршење надзора над општинама и регионима.

Региони немају право на сопствене порезе и финансирају се по посебном систему.

4.1.1. Територијално организациони аспекти децентрализације у Данској

Краљевина Данска је подељена на пет региона (regioner), у чијем саставу се налази по прилижно двадесет општина, и деведесетосам општина (kommuner). Неколико најважнијих статистичких података илустроваћемо табелама које следе.

Табела 4: Број јединица територијалне децентрализације (хронолошки)

Јединице територијалне децентрализације	1950.	1996.	2007.
Окрузи	25	14	0
Општине	1387	275	98
Региони	0	0	5

Табела 5: Општине по површини и броју становника

	Површина (км ²)	Број становника
Највеће	1.489	503.699
Најмање	9	2.058
Просек	440	55.582

Табела 6: Општине према броју становника

Број становника	Број општина	%
0-10.000	4	4.1
10.001-20.000	3	3.1
20.001-30.000	18	18.4
30.001-50.000	39	39.8
50.001-100.000	28	28.6
Више од 100.000	6	6.1
Укупно	98	100.0

Табела 7: Региони (по површини и броју становника)

Назив региона	Површина (км ²)	Број становника
Регион Ховестед (Hovedstaden)	2.561	1.631.537
Регион Зеланд (Sjælland)	7.273	805.954
Регион Суденмарк (Syddanmark)	11.685	1.183.823
Регион Мидјуланд (Midtjylland)	13.053	1.212.988
Регион Норјуланд (Nordjylland)	7.875	577.005

Поступак промене подручја локалних и регионалних јединица децентрализације установљен је Законом о променама локалних и регионалних граница, распуштању и успостављању обавезујућих локалних партнерстава (Закон бр. 382 од 3. маја 2006. године). Према овом Закону, Министар за рад може да доноси одлуке о промени граница јединица територијалне децентрализације. Промене граница које су већег обима (значајније како каже Закон) могу се обављати једино **уз одобрење** представничких органа јединица децентрализације којих се такве промене тичу, док се мање промене које се тичу подручја површине до 100 хектара и не више од 50 становника могу вршити уз сагласност представничких органа.

Одредбом члана 82. Устава гарантовано је право општина да, под надзором државе, самостално управљају својим пословима, уз неопходност законске разраде овог права. Системски закон у овој области је Закон о локалној самоуправи и на снази је још од 1968. године, а у скорије време је мењан 24. јуна 2005. године, 6. јуна 2007. године и 8. априла 2009. године. Најновији је Консолидовани закон о локалној самоуправи бр. 696 од 27. јуна 2008. године. Систем установљен одредбама овог закона важи за све општине без разлике.

Регионална децентрализација је нормирана Законом о регионалној самоуправи. У овој области најновији је Консолидовани закон бр. 1055 од 30. октобра 2008. године о регионима и укидању округа, ширем подручју Копенхагена и о корпорацији Болница Копенхагена.

Нормативне надлежности у свакој општини врше локална представништва – већа. Тренутно, број чланова овог тела мора да буде непаран, не мањи од 25 (9 у општинама које нису ушле у процес укрупњавања) и не већи од 31 (55 у Копенхагену). Према одредбама Закона о локалној самоуправи, почевши од 2009. године па надаље, доња граница се спушта на 19 чланова локалног већа. У оквиру ових граница, већа сама могу одређивати број својих чланова. Сви локални одборници се бирају на период од четири године. Избори се одржавају првог уторка у другој половини новембра, истовремено на територији целе државе. Правила поступка избора већника садржана су у Изборном закону.⁵¹⁴ Према одредбама тог закона, сви грађани који имају више од 18 година старости могу да бирају и буду бирани. Грађани из других држава Европске Уније или других нордијских земаља уживају иста права као и Данци уколико испуњавају услов да на територији локалне јединице пребивају најмање 3 године. Избори се обављају по пропорционалном систему и са партијским листама на којима се често налазе имена страначких вођа. Бирачима је препуштено да гласају за партије као такве или да гласају за поједина имена са листе.

Пошто је број општина смањен са 271 на 98, укупан број одборника у њиховим представничким телима пао је са 4597 на 2520. Међутим просечан број одборника по општини се због смањења броја општина повећао са 15 (колико је до реформе имало 30% општина) на 31 (колико после реформе има 25% општина).

Законом је предвиђено да све општине морају да именују Одбор за финансије, којим председава градоначелник, те један или више сталних одбора. Уз сагласност министра за рад, локално веће може одлучити да установи Стални комитет за социјална давања грађанима и друге одборе као органе егzekутиве на локалном нивоу управљања.

Сваки одбор мора имати непаран број чланова, док укупан број чланова не сме прелазити половину укупног броја чланова локалног представништва. Чланови одбора су истовремено чланови локалног представништва, а распоред и број чланова у одборима се врши према броју гласова освојеном на локалним изборима.⁵¹⁵

Одбори су одговорни за припрему и спровођење одлука локалних скупштина, као и за управљање обављањем локалних послова. Као што смо већ споменули,

⁵¹⁴ Консолидовани закон бр. 585 од 23. јуна 2008. године.

⁵¹⁵ Сличан систем постоји и у Енглеској. Видети више у: **Д. Вучетић**, *Локална самоуправа у Енглеској са посебним освртом на примену информационе технологије (магистарска теза)*, Ниш, 2007.

најзначајнија је улога Одбора за финансије, чија широка овлашћења обухватају и припрему нацрта буџета, као и управљање општинском економијом и особљем. Овај одбор може имати и функције у области планирања, када координира економско и просторно планирање на територији неке општине.

У највећим општинама у Данској (Копенхаген, Архус, Алборг и Одензе) егзистирају нешто другачији модели управног организовања. У општини Архус, на челу општинске управе налази се колективно тело (магистрат) састављено од градоначелника и шест елдермена, пропорционално изабраних од стране локалног већа. Овај орган врши функције које су, уобичајено, у надлежности Одбора за финансије. Сваки од чланова магистрата обавља функције за које се у другим општинама формирају стални одбори. У општинама Копенхаген, Одензе и Алборг власт владе је у рукама комитета. Председници одбора су лица у сталном радном односу, и сваки има посебно одређене надлежности.

Типична управна структура у једној општини подразумева постојање најмање четири одбора (за социјалне службе – са социјалним и здравственим одељењем, за образовање и културу – са одељењем за образовање и доколицу, за финансије и за техничка питања и питања животне средине) који су хијерархијски посматрано испод локалног представништва. На хијерархијској лествици градоначелник, начелник управе и одељење за порезе и финансије се налазе на линији која води од Одбора за финансије. Шеф локалне власти је градоначелник који, као што смо већ рекли, председава Већем и Одбором за финансије. Он је у крајњем одговоран за рад локалне управе, као и за одређене деконцентрисане послове, као што је закључивање грађанских бракова. Градоначелника, заједно са два потпредседника (заменика градоначелника), бирају из својих редова чланови локалног представништва на период од четири године. По правилу, градоначелник не може бити смењен са функције током трајања мандата.

Највишу власт у општини, као што се већ дало закључити, има локално представништво (веће), које сноси одговорност за управљање и рад општине на чијем је челу. Иако може доносити одлуке о било којем питању из надлежности општине (у складу са принципом генералне клаузуле), веће у пракси углавном доноси одлуке о важним питањима или о питањима која је закон изричито ставио у његову надлежност: усвајање годишњег буџета, порези, организација и овлашћења одбора, избор чланова одбора и ревизора, просторно планирање, усвајање споразума са другим јединицама локалне самоуправе о међусобној сарадњи у различитим питањима.

Овлашћења Одбора за финансије су изричито побројана у Закону о локалној самоуправи и односе се на финансирање, општинске службенике и планирање. Надлежности сталних одбора утврђују се одговарајућим пословницима (њима локално веће најчешће преноси додатна овлашћења).

Одредбе које регулишу унутрашњу структуру органа локалне управе налазе се у Закону о локалној самоуправи. Локалним самоуправама је дат значајан степен слободe да организују своју унутрашњу структуру, јер Закон не садржи никакве одредбе о организацији локалне управе.⁵¹⁶ Јединица локалне самоуправе је слободна да прилагоди своју управу и њене надлежности околностима, тј. да изабере онај тип управљања који сматра најбољим. У свакодневном раду, уопште узев, постоји тесна веза између председника одбора и њихових управних одељења, посебно шефова тих одељења, који имају и положај секретара тих одељења. У пракси се, међутим, показало да највећи број одлука заправо доносе (високи) локални службеници.

Од институција непосредне демократије, дански систем фаворизује локални саветодавни референдум.

Представничка тела у регионима су регионална већа чији се чланови (41) бирају за период од 4 године, на изборима који се одржавају истог дана када се бирају и чланови општинских већа. Чланови регионалних већа на дужност ступају 1. јануара наредне године.⁵¹⁷

Надлежности регионалних већа таксативно су набројане у другом поглављу Закона о регионалној самоуправи.

Региони су по закону обавезни да оснују пословне одборе (као највиши орган власти владе) чији се чланови бирају од чланова регионалног већа (укупан број чланова овог тела мора бити непаран и кретати се између 11 и 19). При томе се води рачуна о сразмерној заступљености политичких странака у овом телу. Основне надлежности овог одбора утврђене су Законом (идентичне су овлашћењима Одбора за финансије), али их може одређивати и регионално веће.

Следећи орган који чини саставни део управног система региона је Одбор за контакте (Contact Committee), који чине председник регионалног већа и

⁵¹⁶ Он садржи одредбе којима су прецизиране главне дужности и обавезе Већа, одбора (за финансије, сталних одбора и саветодавних одбора, уколико постоје) и градоначелника.

⁵¹⁷ В. више у консолидованом Закону о локалним и регионалним изборима бр. 585 из 23. јуна 2008.

градоначелници свих општина у регионСТР.у, а основна надлежност му је рад на развијању сарадње између региона и општина.

На челу регионалног већа налази се његов председник кога бирају чланови већа на конститутивној седници за период од 4 године. Он је задужен да се стара о раду регионалне управе и да сазива и председава седницама регионалног већа.

Просечно радно ангажовање локалних и регионалних већника је 15 часова недељно.⁵¹⁸ Време одржавања седница већа мора бити прилагођено редовним радним обавезама чланова већа.

Међуопштинска институција за обуку и развој у области локалне самоуправе обавља *обуку новоизабраних представника* у локалним већима.

Интересантно је да не постоје ограничења у погледу послова које већници могу да обављају по истеку мандата.

Приказ укупног броја запослених у јединицама децентрализације у априлу 2007. године дат је у следећој табели:

Табела 8: Број запослених у јединицама децентрализације

	Региони	Општине	Укупно
Службеници	9.749	58.547	68.296
Друго особље	101.390	363.514	464.904
Укупно	111.139	4.220.613	533.200

4.1.2. Надлежности децентрализованих јединица

Као што смо већ поменули, недавно спроведена реформа локалне самоуправе подразумевала је свеобухватну реорганизацију послова у јавном сектору. Надлежности некадашњих округа распоређене су на општине, регионе и државу. Такође, неке функције су пренесене са државе на општине.

Општине имају надлежности које се у највећој мери тичу грађана. Региони су првенствено одговорни за систем здравствене заштите, регионални развој и раст, послове из области специјализованог образовања и социјалне заштите. Већина надлежности јединица децентрализације прецизира се тзв. секторским законима (законима из области школства, социјалне заштите итд.), од којих неки имају оквирни карактер, а неки врло прецизно регулишу задатке јединица децентрализације.

Сарадња између централних државних органа и децентрализованих јединица се обавља путем споразума између удружења „Локална самоуправа Данске“ и „Дански

⁵¹⁸ Ово не важи за председнике одговарајући одбора.

региони“ са једне стране, и Владе са друге стране, путем којих ова удружења преузимају одговорност за привредни развој својих чланова.

Централна управа (Министарство за заштиту животне средине) је одговорна за планирање на нивоу државе. У тај процес је укључено и планирање на регионалном и општинском нивоу – регионална и општинска већа усвајају планове свога развоја, који не смеју бити у супротности са националним плановима развоја.

У наредној табели приказан је распоред надлежности по нивоима децентрализације у Краљевини Данској.

Табела 9: Надлежности јединица децентрализације

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Регион	Општина
Послови опште управе			
Безбедност, полиција	•		
Противпожарна заштита			•
Цивилна заштита	•	•	•
Правосуђе	•		
Матичне књиге	•		•
Завод за статистику	•	•	•
Бирачки спискови			•
Образовање			
Предшколско образовање			•
Основно образовање			•
Средње образовање	•		
Струковно образовање	•		
Високо образовање	•		
Образовање одраслих	•		
Здравство			
Болнице		•	
Здравствена заштита	•	•	•
Социјална заштита			
Забавишта и јаслице			•
Социјалне услуге породицама			•
Социјални домови		•	•
Социјално осигурање			•
Становање и урбанизам			
Становање	•		•
Урбанизам			•
Регионално и просторно планирање		•	•
Животна средина			

Функција	Надлежна власт		
Вода и канализација			•
Сакупљање и одлагање отпада			•
Гробља и крематоријуми			•
Кланице			
Заштита животне средине	•	•	•
Заштита потрошача	•		•
Култура, забава и спорт			
Позоришта и концерт	•		•
Музеји и библиотеке	•		•
Паркови и отворени простори	•		•
Спорт и забава			•
Верски објекти			
Други културни објекти			•
Саобраћај и транспорт			
Путеви	•		•
Саобраћај	•	•	•
Друмски саобраћај		•	•
Железнички саобраћај	•		
Луке	•		•
Аеродроми	•		•
Остало	•		•
Економске услуге			
Гас			•
Даљинско грејање			•
Водоснабдевање			•
Пољопривреда, шума, риболов	•		•
Електрична енергија			•
Економска промоције	•	•	•
Трговина и индустрија			
Туризам	•	•	•
Остале економске услуге			
Остале функције			
Запошљавање	•		•

4.1.3. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима

У складу са Законом о локалној самоуправи, споразум између општина о заједничком обављању локалних надлежности мора бити одобрен од стране надзорног органа уколико је њиме предвиђено да се за потребе заједничког обављања послова формира посебан орган, односно организација. Такве организације имају статус

правних лица са одговарајућим јавним овлашћењима без обзира на статус и форму организовања која може имати облик класичних приватноправних облика организовања.

Остали облици међусобног повезивања (без успостављања посебних организација) не захтевају било какав облик одобравања. Заједничке организације за обављање комуналних и инфраструктурних (гас, струја) делатности представљају врло чест облик сарадње. У одређеним ситуацијама међуопштинска сарадња има **обавезан карактер** - јавни превоз, сакупљање и одлагање отпада.

Кровне организације у које су окупљене све јединице децентрализације су „Локална самоуправа Данске“ и „Дански региони“. Оне нису део система локалне и регионалне самоуправе већ представљају удружења јединица децентрализације. Ова удружења делују у име локалних и регионалних јединица децентрализације када учествују у преговорима са државом и синдикатима особља децентрализованих јединица. Најчешће узимају учешће у преговорима приликом закључивања споразума о платама, који имају обавезујући карактер за јединице децентрализације.

Сарадња са јединицама децентрализације у другим држава је слободна (још од приступања Данске Конвенцији о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, 1981. године), али уз обавезно одобравање, од стране одговарајућих надзорних органа, нарочито приликом успостављања заједничких организација које могу да доносе финансијски обавезујуће прописе.

Надзор над радом и актима локалних и регионалних органа врше подручни органи централних државних власти распоређени у сваком од пет региона, а рад ових подручних органа је под контролом Министра за рад. Жалбе на одлуке подручних управа могу се улагати Министарству за социјална питања. Надзор је везан искључиво за законитост рада и аката јединица децентрализације. На основу посебних закона, у многим областима су формирани посебни жалбени или надзорни одбори да надзиру рад или решавају по жалбама на акте јединица децентрализације донете приликом вршења послова у тим областима. Надзорни органи могу примењивати санкције против одлуке донете од стране подручне јединице или против чланова већа који су учествовали у доношењу незаконитог општинског акта. Санкције могу бити поништење, укидање, новчана казна и накнада штете. Санкције се веома ретко користе.

Надзорни органи могу поништити одлуке локалних и регионалних већа уколико су противзаконито донете. У току поступка одлучивања о законитости таквих одлука, они их могу привремено укинути. Такође, надзорни орган може покренути поступак за

накнаду штете настале незаконитим актом једног или више чланова локалног или регионалног већа услед којег су јединице локалне или регионалне власти претрпеле неку штету. Интересантно је да ове врсте одговорности нису ослобођени ни чланови већа који су се уздржали приликом гласања. Неслагања између локалних или регионалних власти и Министарства за социјална питања у вези са правним питањима могу бити изнета пред редовне судове ради коначног разрешења.

Одлуке локалних и регионалних органа децентрализације појединци могу оспоравати на основу више посебних закона: Закона о социјалном раду, Закона о заштити животне средине и Закона о планирању. Жалбама се може оспоравати само законитост, не и целисходност одлука. Надзорни орган може да поништи незаконите одлуке на захтев грађана. Највиша инстанца у оваквим случајевима је Министарство социјалне заштите.

Жалбу може изјавити и Парламентарни комесар (омбудсман) за цивилну и војну управу у Данској.⁵¹⁹ Омбудсман је посебно укључен у питања у вези са принципима добре управне праксе.

4.2. Анализа управљања децентрализацијом

Настављајући са децентрализацијом управног система, влада је недавно усвојила Стратегију о врхунском квалитету у јавном сектору (реформа квалитета).

Њени основни циљеви су између осталог и повећање инвестиција у циљу повећања благостања, као и побољшање стандарда квалитета у области заштите старих особа, бриге о деци и здравствене заштите. Усвојен је скуп од 180 мера у осам основних области чији је циљ побољшање система квалитета социјалног система, те повећање атрактивности рада у јавном сектору.

Оно што можемо издвојити као најзначајније из процеса децентрализације у Краљевини Данској јесте најпре да се у реформу кренуло укрупњавањем јединица територијалне децентрализације. Број становника по општини је од у просеку 22.000 порастао на више од 55.000, а неколико општина (2 на копну и 5 острвских) са мање од 20.000, које нису биле у могућности да се споје са другим општинама и да тако повећају своје управне капацитете, морале су да склопе тзв. обавезујуће партнерство (које је регулисано посебним законом) са себи суседним општинама, како би се одржао и повећао ниво квалитета и професионалност у обављању њихових надлежности.

⁵¹⁹ В. Закон о омбудсману бр. 473 од 12. јуна 1996.

Друго, значајно је да, када је поступак промене територије општина у питању, министар за рад може да доноси одлуке о промени граница јединица територијалне децентрализације по одобрењу представника грађана јединице децентрализације у питању. Међутим, када се ради о мањим променама које се тичу подручја површине до 100 хектара и не више од 50 становника, промене територије могу се вршити уз сагласност локалних већа.

Треће, држава ће укинути самоуправу у јединици децентрализације уколико послује недوماћински - уколико укупно задужење општине у последњих 12 месеци пређе одређени износ, општине ризикују да управљање над њима преузме централна државна управа. Такође, влада, иако врло ретко диктира услове под којима локалне самоуправе морају да послују, тежи да једном годишње, у сарадњи са организацијама локалне самоуправе, изради упутства за привређивање локалних самоуправа у наредној години.

Четврто, извршен је процес објективизације висине трансфера новчаних средстава намењених општинама. Општи трансфери се састоје од основе (најчешће малог дела истог за сваки регион) и дистрибуираног дела који се добија на основу прорачуна потрошње у сваком региону засебно (збир расхода везаних за старосне категорије становништва и социо-економску потрошњу). Процена расхода везаних за старосне категорије становништва добија се тако што се број становника у свакој од 17 петогодишњих старосних категорија помножи одређеним износом, посебно одређеним за сваку старосну категорију. Прорачун висине социо-економске потрошње врши се на основу девет индикатора (нпр. број породица које примају социјалну помоћ или број деце која живе у породици са једним родитељем). У зависности од положаја региона у односу на друге регионе, као и од „тежине“ коју сваки од индикатор има, израчунава се социо-економски индекс за сваки регион. Што је виши индекс то је већа процена социо-економских потреба у одређеном региону, па се може очекивати већи степен потрошње. У укупној структури процењених издатака, 77,5% заузимају расходи повезани са старосним факторима.

**СЕДМИ ДЕО –ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У КОНТИНЕНТАЛНИМ
ПРАВНИМ СИСТЕМИМА У ПРОЦЕСУ КОНСОЛИДОВАЊА**

1. РЕПУБЛИКА БУГАРСКА

1.1. Државни систем

Бугарска је унитарна парламентарна република, са 7,8 милиона становника и површином од 110.912 квадратних километара.⁵²⁰ Органе централне власти чине Народна скупштина, Председник републике, Влада и Уставни суд. Народна скупштина (Народно Сабрание) у својим рукама држи законодавну власт. Састоји се од 240 чланова, изабраних на период од 4 године, директним тајним гласањем. Скупштина има председника и потпредседнике које бирају посланици на првом заседању – председник може имати максимално 5 потпредседника. Председник се бира на период од 5 година, непосредно од стране грађана. Владу и ministre бира и распушта Народна скупштина на предлог премијера. Уставни суд је одговоран за контролу уставности закона. Сачињен је од 12 судија (на сваке три године четворо судија се поставља на функцију са мандатом који траје 9 година). У сваком тренутку у састав уставног суда улази четворо судија изабраних од стране Народне скупштине, четворо постављених од стране Председника Републике, и четворо заједнички изабраних од стране судија Врховног апелационог суда и Врховног управног суда.

1.2. Територијална организација

Од 1. јануара 1999. године, у Републици Бугарској постоји 28 области (региона) – деконцентрисаних органа државне управе одговорних за спровођење државне политике на регионалном нивоу, које води регионални гувернер, кога именује централна Влада, уз помоћ регионалне управе. Његове заменике поставља премијер.

⁵²⁰ При анализи децентрализације у Бугарској коришћени су следећи извори: **N. Ananieva**, „Political decentralization and local self-government in the Republic of Bulgaria: Constitutional principles, practice and problems, у: **Katarina Ott** (et al.), *Decentralizing Government: Problems and Reform Prospects in South East Europe*. Zagreb, 2002 p. 96-104; **G. Soós** (et al.), *The state of local democracy in Central Europe*, Budapest, 2006, p. 25-163; **European Commission**, *Regions of the European Union, A statistical portrait* — 2009 edition, Luxembourg, 2008, 53 pp; **Council of Europe**, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Bulgaria (2nd ed.)*, Strasbourg, 1997, 47 pp; **Committee of Regions**, *Decentralization of the EU Decision-Making Process*, Brussels, 2005, 60 pp; **Committee of the Regions**, *A Europe of regions and cities: strategies and prospects for EU enlargement, (part II on Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, Slovakia and Turkey)*, Brussels, 2002, p. 13 idd.; и интернет странице: <http://www.government.bg/>; <http://www.online.bg/>; www.namrb.org.

Према Уставу Републике Бугарске, области су административне територијалне јединице којима је поверено вођење регионалне политике, вршење државне власти на локалном нивоу, као и хармонизација националних и локалних интереса (чл. 142).

Први, локални ниво просте децентрализације у Бугарској чине 264 *општине* и 3850 *кметстава* – јединица децентрализације подоштинског нивоа, налик српским месним заједницама. Представничко тело на нивоу општине је општински савет (Обштински савет), чији су чланови изабрани непосредно на период од 4 године применом пропорционалног система, који након тога бирају свог председника. Кмета (председника општине) бирају грађани непосредним и тајним гласањем путем двокружног система. Његова улога је да управља, координира и спроводи политику усвојену од стране Општинског савета и да представља општину у спољним односима.

Осим кметстава (3850) подоштински ниво децентрализације чине и *градски дистрикти, тј. реони* (24 у Софији, 6 у Пловдиву и 5 у Варни). Градови са више од 100.000 становника могу да образују дистрикте. Свако кметство има свога начелника, односно кмета (Кмет на кметство), директно изабраног уколико кметство настањује више од 250 становника. Начелника градског дистрикта (Кмет реона) бира општински савет.⁵²¹

Уставом Републике Бугарске из 1991. године, нормирани су основни *принципи* организације власти који се тичу и јединица децентрализације. Систем децентрализације изграђен је на следећим основним демократским начелима: принципу поделе власти, суверенитету народа, директном универзалном праву гласа, политичком плурализму, гарантовању основних права и слобода грађана. Уставне гаранције локалне самоуправе дате су у одредби члана 2. став 1. преамбуле Устава која гласи: „Република Бугарска ће бити унитарна држава са локалном самоуправом“, као и у Поглављу 7 Устава.

У одредбама чланова 135-146. Устава, дефинисани су принципи који регулишу самоуправу и локалну власт.

Тако се у члану 135. утврђује да је државна територија подељена на области и општине.

⁵²¹ Више о тренутном статусу кметстава и могућим правцима њихове даље децентрализације видети у: **E. Savov**, „Submunicipal Government and Decentralization in Bulgaria: Governance Practices in Rural Municipalities“ у: **G. Peteri**, *Mind Your Own Business! - Community Governance in Rural Municipalities*, Budapest, 2009, p. 49-79.

Према одредби члана 136. став 1. Устава, општина је основна територијална административна јединица у којој се остварује локална самоуправа. Поред тога, каже се да грађани имају право да учествују у локалној самоуправи, како индиректно, преко својих изабраних представника, тако и директно преко референдума и општих састанака становништва.

Према одредби члана 142. Устава, области су административно-територијалне јединице којима се поверава спровођење регионалне и државне политике на локалном нивоу.

Устав такође садржи одредбе о праву локалних власти на удруживање и о финансијској подршци, која се додељује на основу критеријума за уједначавање.

Основни закон од значаја за питања децентрализације у Бугарској представља Закон о локалној самоуправи и локалној управи из 1991. (Сл. гласник, бр 77. из 1991) који је мењан 1995, 1999. и 2003. године. Процес унапређења законодавства у области децентрализације је подстакнут чињеницом да је Бугарска 1995. године ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи.

Просечна површина бугарске области је око 12.300 км². Просечна површина бугарске општине је 435,3 км² (најмања има 38 .6 км², а највећа највеће 1 364,3 км²).

Према броју становника посматрано, област Пловдив је највећа са 1.219.700 становника, а Монтана најмања са 621.400 становника. Просечан број становника у области износи 936.400.

Број становника у општинама илустроваћемо следећом табелом.

Табела 10.

Број становника	Број општина	Процент	Број становника	Процент од укупног становништва
До 1.000	0	0,0	0	0,0
Од 1.001 до 5.000	22	8,6	77.207	0,9
Од 5.001 до 10.000	60	23,5	469.990	5,6
Од 10.001 до 50.000	136	53,4	2.865.322	34,0
Од 50.001 до 100.000	24	9,4	1.727.320	20,5
Од 100.001 до 500.000	12	4,7	2.095.836	24,9
Преко 500.000	1	0,4	1.191.700	14,1
Укупно:	255	100,0	8.427.418	100,0

Груписање општина по величини становништва показује да је група општина са бројем становника између 10.001 и 50.000 становника највећа, са укупно 136 општина,

односно 53,4% од њиховог укупног броја. Следећа је категорија општина са становништвом између 5.001 и 10.000 која чини 23,5% од укупног броја бугарских општина. Просечан број становника бугарске општине је релативно велик у односу на европски просек и износи око 33.000 становника (најмања има 1.500 становника, а највећа, главни град, 1.191.700).

У следећој табели извршено је груписање јединица децентрализације према њиховој површини и становништву.

Табела 11.

Подручна јединица	ПОВРШИНА (квадратних километара)			Становништво (1994)		
	Најмања	Највећа	Просечно	Најмања	Највећа	Просечно
Област	1.315,6	18.995,0	12.334,6	621.400	1.219.700	936.400
Општина	38,6	1.364,3	435,3	1.500	1.191.700	33.000
Реон	2,6	384,7	46,6	23.100	117.300	52.600

Податке о кметствима није било могуће наћи, јер се њихова величина и број стално мењају, с обзиром да њих формирају општине.

1.3. Функције органа јединица децентрализације

На општинском нивоу представничко тело је општинско веће. Број одборника у већу одређује се према броју становника дотичне општине, на следећи начин:

- до 5.000 становника - 11 одборника,
- до 10.000 становника - 19 одборника,
- до 20.000 становника - 25 одборника,
- до 30.000 становника - 29 одборника,
- до 50.000 становника - 39 одборника,
- до 100.000 становника - 45 одборника,
- преко 100.000 - 51 одборник,
- у главном граду - 61 одборник.

На нивоу градског реона постоји изабрано веће. Број одборника се такође одређује према броју становника-

- до 50.000 становника - 11 одборника,
- до 100.000 становника - 15 одборника,
- више од 100 000 - 19 одборника.

Избор одборника регулисан је Законом о локалним изборима („Сл. Гласник“, бр. 66 из 1995; изм. бр. 33 из 1996). Грађани – бирачи морају имати пребивалиште у општини или реону у којем гласају. Изборни систем је пропорционалан, без баријера било које врсте. У складу са изборним системом који је усвојен, регистроване политичке партије и изборне коалиције кандидују своје кандидате на посебним листама. Ове листе су коначне и не могу се мењати у време гласања. Независни кандидати могу да учествују на изборима. Одборничка места се расподељују у сразмери са резултатима оствареним на изборима коришћењем Д’онтовог метода. Мандат је четири године, како је и прописано у Уставу.

Општинско веће као најзначајнији орган локалне власти дефинише политику општине и доноси прописе који се односе на: општинску имовину, општинска предузећа, општинске финансије, порезе и накнаде и таксе, општинску управу, организацију и развој општинске територије и насеља од којих је она састављена, јавно здравство, образовање, културу, јавне радове, комуналне услуге на својој територији, социјалну помоћ и друштвене делатности, животну средину и заштиту природних ресурса, одржавање културних добара општине, историјских и архитектонских споменика, заједно са унапређењем спорта, рекреације и туризма.

Општинско веће, у складу са принципом генералне клаузуле, врши и друге послове који су од локалног значаја и не спадају у искључиву надлежност других органа, као и друге активности које су му додељене посебним законом.

Општинско веће усваја и контролише извршење буџета општине, одређује ниво општинских пореза, одлучује о стицању, управљању и располагању општинском имовином, усвоја различите стратегије, програме и акционе планове, одобрава одлуке који се односе на удружења у општини, имена улица, разне административно-територијалне промене, општинске референдуме итд. Одлуке општинског већа су обавезујуће за извршне органе, али се могу оспоравати на основу Закона о локалној самоуправи и локалној управи и посебних закона.

Веће реона помаже општинском већу у проналажењу решења за проблеме локалног становништва, а бави се и пословима који се тичу пружања управних услуга правним или физичким лицима и побољшања урбаног развоја на територији реона.

У Бугарској у тренутку писања дисертације нема изабраних органа локалне самоуправе на регионалном нивоу.

Председник општине је њен извршни орган, који се, као и председници реона и кметстава, бира се по већинском систему у два круга.

На предлог председника, општинско веће бира једног или више његових заменика тајним гласањем.

Као извршни орган општине председник:

- руководи целокупним радом у општини;
- води и координира активности посебних извршних органа;
- одговара за одржавање јавног реда;
- именује и разрешава званичнике и запослене у општинској управи (осим оних из реона и кметстава);
- организује спровођење одлука општинског већа и одговара му за то;
- делегира неке своје функције председницима реона и кметстава, координира њихово остваривање и врши контролу над целисходношћу и законитошћу њиховог обављања;
- организује извршавање општинског буџета;
- одржава контакте са политичким партијама, јавним организацијама и покретима, као и са другим органима локалне самоуправе у земљи и иностранству;
- представља општину.

Председник општине такође делује у одређеним околностима као орган деконцетрисане државне управе.

Надлежности председника општине, као што је одређено законом, сажето се могу дефинисати као овлашћења да руководи, координира, организује, извршава и представља.

Председник кметства и реона:

- спроводи буџет општине у делу који се односи на дистрикт или кметство;
- одговоран је за управљање одређеним делом општинске имовине која му је на старање поверена одлуком општинског већа;
- организује јавне радове, општинске службе и остале активности;
- предузима мере за побољшање и заштиту животне средине и организује безбедност сеоске имовине;
- води јавне књиге грађанских стања становништва и организује пружање управних услуга физичким и правним лицима;
- именује и разрешава особље општинске управе под његовом влашћу;
- представља дистрикт и кметство пред заједницом, политичким и друштвеним организацијама, итд.

Остале функције се могу поверити председницима на основу посебних закона и других прописа, као и по правилима поступка о организацији и функционисању општинског већа и општинске управе.

На обласном (регионалном) нивоу, као нивоу деконцентрисаних органа централне државне управе, *обласни гувернер* руководи облашћу уз помоћ заменика гувернера и обласне управе. Гувернера бира Савета министара (Влада).

Гувернер области је надлежан за:

- спровођење државне политике у региону и за координацију рада државних органа и њихове односе са локалним јединицама;
- усклађивање државних са локалним интересима, организацију развоја и имплементацију стратегија и програма регионалног развоја;
- интеракцију са локалном самоуправом и органима локалне управе;
- заштиту националне баштине на подручју области;
- обезбеђивање поштовања закона на територији области, управну контролу и обезбеђење извршења одлука председника Републике и Савета министара;
- вршење контроле над законитошћу аката локалне самоуправе и обласне управе, њихових органа и администрације;
- вршење контроле над законитошћу аката агенција, организација и подоштинских нивоа децентрализације на подручју области;
- припрему становништва за мобилизацију и одбрану и његову заштиту у случају катастрофа и несрећа; и
- јавне набавке.

У обављању своје функције, гувернер области може обуставити извршење незаконитог акта општинског већа и упутити га суду на оцену законитости. Такође, гувернер може укинути противправна акта председника општина, за чије укидање није предвиђена посебна процедура. На његову одлуку може се изјавити жалба одговарајућој судској инстанци.

Гувернер области сазива први састанак општинског већа и већа дистрикта.

Председник општине је у политичком и управном смислу њен челник, према одредбама Закона о локалној самоуправи и локалној управи, Закона о управном поступку и управним санкцијама и Закона о прекршајима.

Управну функцију врше и председников заменик (изабран на његов предлог од стране општинског већа), секретар и чланови општинске управе који су део општинског особља.

У градовима где постоје реони и кметства, на челу управа су њихови председници, а помоћ у раду им пружају запослени који су део општинске управе.

Председник општине је надлежан за све извршне активности општинске управе. У складу са управном организацијом усвојеном од стране општинског већа, председник општине именује и разрешава дужности општинско особље, осим реона и кметстава.

Секретар општине, кога именује председник на неодређен рок, игра кључну улогу у раду општинске управе. Секретар помаже председнику приликом управљања кадровима и:

- организује рад општинске управе;
- одговара за услове рада, организацију и техничко пружање услуга;
- води регистре, као и документацију и архиву општине, и обезбеђује функционисање административних служби;
- одговара за одржавање бирачких спискова општине;
- обезбеђује израду и припрема доношење општинских прописа;
- решава притужбе грађана и протоколише њихове сугестије;
- припрема и организује локалне референдуме.

Према Закону, локалне власти имају суштинску надлежност да саме уређују своју унутрашњу структуру и организацију рада.

Општинско веће може да образује **сталне и ad hoc комисије** ради:

- процењивања потреба подручне заједнице на датом подручју и давања предлога како да се реше идентификовани проблеми;
- пружања помоћи општинском већу у изради одговарајућих одлука;
- давања предлога и сугестија за решавање одређених проблема.

Одлуком Савета министара, утврђују се национални стандарди за класификацију места у општинској управи и висина плата. Структура обласне управе такође је успостављена одлуком Савета министара. Са изузетком заменика обласног гувернера, особље обласне управе се поставља од стране обласног гувернера.

1.4. Надлежности децентрализованих јединица

Основни принципи којима се бугарски законодавац руководио приликом расподеле надлежности између локалних и централне власти почивају на:

- праву на самоуправу и слободно организовање сопствених послова датих локалним самоуправама,

- праву локалних самоуправа да штите своје надлежности пред судовима (Уставни суд је надлежан да одлучује о сукобима надлежности између локалних и централних власти).

Према одредби члана 11. Закона о локалној самоуправи и локалној управи, у изворни делокруг послова општина спадају:

- општинска имовина, општинска предузећа, општинске финансије, порези и доприноси и њихова наплата, општинска управа;

- планирање и развој на територији општине и њених насеља;

- образовање – предшколско, основно и средње;

- јавно здравље - диспанзерско и поликлиничко лечење, болничко лечење, превенција и профилакса, медицинска и социјална заштита, санитарне и хигијенске активности;

- Култура – културни центри, позоришта, оркестри, библиотеке, музеји и музејске збирке, аматерске групе, локални ритуали, традиције и обичаји;

- комуналне услуге и објекти - водовод, канализација, отпадне воде, струја и електрификација, централно грејање, телефони, улице и тргови, паркови, вртови, улично осветљење, старање о отвореном простору, старање о пловним путевима, уклањање кућног отпада, општински превоз, општинска купатила, перионице, хотели, гараже и гробља;

- социјални рад - социјална заштита и социјална помоћ, социјално становање и друге социјалне активности од општинског значаја;

- заштита животне средине, контрола и рационално коришћење природних ресурса од општинских значаја;

- заштита и конзервација (одржавање) културно-историјских и архитектонских споменика од општинског значаја;

- унапређење спорта, туризма и рекреативних активности на нивоу општине.

Анализа података у табели надлежности на крају овог поглавља сугерише следеће закључке. Прво, локалне власти имају потпуну или скоро **потпуну надлежност** у областима као што су: вртићи и јаслице, јавни превоз, прикупљање и одлагање отпада из домаћинства, одржавање гробља и крематоријума, паркова и отворених простора. У ову групу такође спадају и надлежности у вези са управљањем општинском управом, општинским позориштима, музејима и библиотекама, општинским спортским објектима и општинским путевима. При томе и држава има позоришта, музеје, итд., за чије управљање је сама надлежна.

Друго, сфера *заједничких надлежности* у суштини обухвата: предшколско, основно и средње образовање, болнице и друге медицинске установе и установе социјалне заштите. У овим областима локалне јединице су одговорне не само за објекте већ и за накнаде и плате запослених. Надлежности централних власти углавном се тичу нормирања и стандардизације на подручју целе државе и именовања виших службеника (директора школа, директора болница, итд).

Заједничке надлежности постоје и у области снабдевања пијаћом водом, управљања отпадним водама, канализације и централног грејања, у којој су надлежности у домену и државе и општине. У сфери подељених надлежности постоји извешан степен *неравнотеже* између права и одговорности, у смислу да су права резервисана за централне власти, а обавезе и одговорности (укључујући трошкове и накнаде) пребачене на локалне јединице. Из тих разлога, може се рећи да постоји проблем правичне поделе власти у сфери заједничких надлежности који још увек треба да буде решен.

Треће, локалне власти непосредно врше сопствене надлежности – преко својих органа, агенција или општинских предузећа, или посредно – успостављањем привредних друштава за управљање општинском имовином, потписивањем уговора са приватним субјектима, или давањем концесија.

По одредбама Закона о имовини општине, општинска предузећа или јавно-приватна партнерства у домену изворних локалних надлежности, могу бити формирана ради:

- општинског развоја и (ре)конструкције, изградње и одржавања општинских објеката;
- управљања и одржавања општинских сајмова и пијаца;
- пружања социјалних услуга и вођења јавних регистара;
- управљања и одржавања општинских објеката за културне и образовне активности, те активности у домену здравства, спорта и друго;
- коришћења слободног времена и одмора,
- обезбеђивања оброка у школама и
- пружања услуга превоза.

Концесионирати се могу следеће надлежности:

- водоснабдевање, отпадне воде и канализација;
- грејање и снабдевање гасом;
- јавни превоз;

- одржавање улица, тргова, паркова и отвореног простора;
- градске службе чишћења и третмана кућног отпада;
- управљање и располагање јавном општинском имовином;
- одржавање гробаља и сличних простора.

Избор облика обављања изворног посла је у потпуности на општинском већу.

Општинска већа дефинишу политику развоја и доносе прописе за стварање и усвајање општих и детаљних планова развоја на територији општине или одређеном њеном делу, а председник општине организује спровођење тих прописа.

Закон о локалној самоуправи и локалној управи даје овлашћења председнику општине (или секретару) да, као *поверене послове* државних органа може обављати:

- одржавање јавног реда;
- извршавање прописа и наредби председника републике и савета министара;
- редовно ажурирање бирачких спискова у општини;
- организацију, управљање и надзор ради заштите пољопривредних средстава и државне имовине на територији општине.

У складу са секторским законима, државне функције су делегиране локалним јединицама у области:

- територијалног развоја;
- канцеларија за пружање услуга физичким и правним лицима;
- одбране и мобилизације; и
- организовања и спровођења избора, референдума и сл.

Сумарно посматрано јавни послови у Републици Бугарској су подељени на следећи начин:

Табела 12.

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Међувласт	Општина
Послови опште управе	•		•
Безбедност, полиција	•		
Противпожарна заштита	•		
Цивилна заштита	•		•
Правосуђе	•		
Матичне књиге	•		•

Функција	Надлежна власт		
Завод за статистику	•		
Бирачки спискови	•		•
Образовање			
Предшколско образовање	•		•
Основно образовање	•		•
Средње образовање	•		•
Струковно образовање	•		
Високо образовање	•		
Образовање одраслих	•		•
Здравство			
Болнице	•		•
Здравствена заштита	•		•
Социјална заштита			
Забавишта и јаслице			•
Социјалне услуге породицама	•		•
Социјални домови			•
Социјално осигурање	•		•
Становање и урбанизам			
Становање	•		•
Урбанизам	•		•
Регионално и просторно планирање	•		
Животна средина			
Вода и канализација	•		•
Сакупљање и одлагање отпада			•
Гробља и крематоријуми			•
Кланице	•		
Заштита животне средине	•		•
Заштита потрошача	•		

Функција	Надлежна власт		
Култура, забава и спорт			
Позоришта и концерт	•		•
Музеји и библиотеке	•		•
Паркови и отворени простори	•		•
Спорт и забава	•		•
Верски објекти	•		
Други културни објекти			
Саобраћај и транспорт			
Путеви	•		•
Саобраћај			•
Друмски саобраћај			•
Железнички саобраћај			•
Луке	•		
Аеродроми	•		
Остало			
Економске услуге			
Гас	•		•
Даљинско грејање	•		•
Водоснабдевање	•		•
Пољопривреда, шума, риболов	•		
Електрична енергија			•
Економска промоција	•		
Трговина и индустрија	•		•
Туризам	•		
Остале економске услуге			
Остале функције			

1.5. Међусобни односи децентрализованих јединица и односи са централним државним органима

Правне норме којима се регулише међусобна сарадња између локалних јединица налазе се у Уставу и Закону о локалној самоуправи и локалној управи.

Уставне одредбе гарантују могућности:

- сарадње и других облика удруживања грађана и органа предузећа у потрази за економским и социјалним напретком;
- формирања савеза јединица децентрализације у циљу решавања заједничких проблема;
- прописивања услова за удруживање општина.

Закон о локалној самоуправи и локалној управи штити право на добровољну сарадњу јединица децентрализације ради решавања заједничких проблема, питања и задатака. Ово се односи на заједничку сарадњу и активности у вршењу изворних надлежности локалних јединица - на пример, изградњу објеката за заједничко коришћење, итд.

Изменом тог закона, 1995. године, проширено је право на удруживање општина у сврху одбране својих интереса и промовисања и подршке локалној самоуправи, отварањем могућности стварања националних и регионалних удружења. Ово право гарантовано је само за општине. Ове одредбе усклађене су са чланом 10. став 1. и 2. Европске повеље о локалној самоуправи.

Удруживање општина могуће је искључиво на *добровољној* бази и уз поштовање принципа *равноправности*. Општинска удружења су по правилу вишенаменска. Не постоје законска ограничења у погледу броја удружења у којима ће општина учествовати.

Општине се најчешће удружују у циљу:

- заједничке изградње и коришћења објеката – путева, објеката за водоснабдевање, социјалних пројеката, итд;
- планирања и изградње у оквиру градских подручја;
- контроле и рационалног коришћења сопствених и државних ресурса;
- заштите животне средине.

Закон успоставља оквир и ограничења у погледу циља, начина формирања и управљања различитим облицима међуопштинске сарадње.

Тренутно је више од две трећине општина у Бугарској учлањено у Националну асоцијацију општина.

Одлука општине да учествује у удружењима локалних јединица мора бити донета од стране Општинског савета. Општински савет треба да усвоји статут удружења и именује представнике у њему.

Таква удружења функционишу по општим правилима за рад непрофитних организација, а стичу статус правног лица након уписа у релевантни регистар. Статут удружења мора да садржи име, намену, средства, структуру, разлог постојања (где је то релевантно), начин представљања и заступљености, услове и поступак за сазивање скупштина, као и одредбе о начину доношења одлука, усвајања дневног реда, приступања нових чланова, престанка чланства у удружењу и одређивања чланарине.

Највиши орган удружења је Генерална скупштина овлашћених представника општина чланова.

Према закону, удружење општина:

- представља своје чланове у односима са државом;
- формулише предлоге за измене и унапређење закона из домена локалне самоуправе;
- формулише предлоге о буџету општина;
- сарађује са другим сличним организацијама у другим земљама и приступа међународним удружењима;
- обавља и многе друге функције у складу са статутом.

Те задатке удружења могу да обављају, под условом да су им чланице више од две трећине општина у земљи.

У Републици Бугарској не постоје специјализована тела на националном нивоу за вршење општег управног надзора и контроле над активностима локалних и регионалних власти.

Устав предвиђа формирање врховног управног суда који ће бити у стању да врши контролу над законитошћу аката локалних јединица. Тренутно управну контролу законитости (не и целисходности) аката локалних власти врши обласни гувернер. Обласни гувернер може да суспендује незаконите акте општинских савета и да их упути надлежном суду у случају формалне незаконитости. Он нема овлашћења да поништи или измени акате Општинског савета. Нелегални акти председника општине могу бити поништени од стране регионалног гувернера.

Централне власти могу такође контролисати активности и одлуке локалних јединица у примени секторских закона.

У случају злоупотребе контролних овлашћења, локалне јединице могу поднети жалбу надлежном суду против таквих одлука регионалних гувернера.

На основу Закона о јавној финансијској контроли (Сл. гласник, бр. 12 из 1996), финансијска контрола (преглед) активности локалних јединица обавља се најмање једном у три године. Ова врста контроле у надлежности је Министарства финансија. Циљеви финансијске контроле су провера законитости и аутентичности документације и рачуноводствених извештаја, управљања расходима и имовином итд. Резултати контроле се уносе у извештаје о надзору или одговарајуће протоколе. У случају доказаних малверзација за које је могуће тражити финансијску одговорност, издаје се наредба о враћању средстава путем отплате. Локалне јединице имају право жалбе вишем органу као и могућност да траже судску ревизију свог пословања.

Осим управне контроле, локалне власти су, такође, предмет судске и грађанскоправне контроле. Законитост аката општинских органа може се оспоравати пред судом, према правилима општег грађанског процесног права, или према правилима утврђеним посебним законима. Суд може поништити управни акт јединице децентрализације у целости или делимично, или га може изменити или укинути.

Становници општина имају право да непосредно учествују у одлучивању о важним питањима кроз локалне општинске референдуме, опште састанке и друге облике непосредног учешћа у пословима од локалног значаја, што представља неку врсту грађанске контроле над активностима органа општине.

1.6. Анализа управљања децентрализацијом и тренутног стања децентрализације

Дана 17. септембра 1991. године, започео је процес децентрализације у Републици Бугарској, и то усвајањем Закона о локалној самоуправи и локалној управи (који је касније мењан 1995, 1999 и 2003. године). Неколико година након доношења овог закона (1995. године), уследило је усвајање Закона о просторном планирању (мењан 2001) и Закона о локалним изборима (измењеног одмах наредне године), те Закона о општинској имовини (1996). Године 1996, оснива се Национална асоцијација општина у Републици Бугарској, а крајем двадесетог века, усвајају се још и закони о локалним порезима и таксама (1998), Закон о општинским буџетима (1998) и Национални план регионалног развоја (1999). Године 2001, Влада Бугарске и Национална асоцијација општина закључују споразум о сарадњи. Године 2004, усваја се Закон о регионалном развоју.

Међутим, децентрализацију у Бугарској пратио је велики број слабости, од којих овом приликом истичемо најважније:

- реформе су често вршене као једнократне мере без њихове међусобне повезаности;

- врло често су преовладавали интереси државе, на штету подручних интереса и жеља становништва јединица децентрализације;

- већина реформи била је наметнута одозго (top down приступ) и углавном лоше промишљена;

- пренос додатних надлежности на општине није био праћен адекватним финансијским мерама, због чега многе општине сада још више зависе од централне државне власти;

- недостатак партиципације грађана;

- слаба комуникација, лош проток информација и неспровођење јавне расправе о децентрализацији;

- страх од сепаратизма.

Бугарска је неколико пута мењала правац децентрализације, да би најзад повећала број својих статистичких региона, за које се стиче утисак да имају нејасно дефинисане циљеве и недовољна финансијска средства за адекватно функционисање. Регионална удружења општина су у тој држави у једном моменту покушала да преузму улогу неформалних региона у циљу успостављања еврорегионалне сарадње, али без значајнијих резултата.

Међутим, као позитивна страна процеса децентрализације, може се истаћи да се у Бугарској активно спроводи политика побољшања квалитета услуга локалних јединица. Органи управе јединица децентрализације се подстичу да се пријаве за сертификат ИСО 9001:2000, као и да се међусобно *надмећу у квалитету* пружаних услуга. Сличне праксе постоје и у неким другим државама региона, али оне немају толико општи карактер (Србија, Хрватска).

2. РЕПУБЛИКА РУМУНИЈА

2.1. Државни систем

Према Уставу од 21. новембра 1991. године, који је веома сличан француском, Румунија је парламентарна република. Право гласа на изборима имају сви румунски држављани старији од 18 година.⁵²²

Председник републике се бира на општим изборима на период од 4 године, и може бити поново изабран само још једном. Он има значајна овлашћења, а за време трајања мандата, не може бити члан ниједне странке.

Дводома Велика народна скупштина (Marea Adunare Națională) састоји се од Посланичког дома и Сената. Посланички дом (Camera Deputaților) има 346 чланова, који се, на општим изборима, бирају на 4 године, по модификованом пропорционалном систему. Број посланичких места се за сваки од 42 изборна округа одређује према добијеном уделу гласова у изборној јединици. Деветнаест посланичких места резервисано је за националне мањине. За улазак у скупштину странка мора да освоји најмање 3% гласова.

Сенат (Senatul) има 143 члана, који се, на општим изборима, бирају на четири године, и то на исти начин као и посланици за Посланички дом.

Председника владе именује председник републике, а на предлог председника владе, председник републике именује и министре, али они морају добити подршку већине у Посланичком дому.

Према Уставу, Република Румунија је суверена, независна, јединствена и недељива држава, подељена на комуне (општине), градове (неки градови имају законом дефинисани статус општине) и округе (judets). Као уставна демократија, румунска држава је организована по принципу балансиране поделе власти. У другом

⁵²² При анализи децентрализације у Румунији коришћени су следећи извори: **G. Anca**, „Establishing regions in Romania - a New Challenge“, у: **Katarina Ott** (et al.), *Decentralizing Government: Problems and Reform Prospects in South East Europe*. Zagreb, 2002 p. 25-43.; **European Commission**, *Regions of the European Union, A statistical portrait*, Luxembourg, 2008, 53 pp; **Council of Europe. Steering Committee on Local and Regional Authorities**, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Romania (3rd ed.)*, Strasbourg, 2009 – 36 pp; **Committee of Regions**, *Decentralization of the EU Decision-Making Process*, Brussels, 2005, 60 pp; **Committee of Regions**, *A Europe of regions and cities: strategies and prospects for EU enlargement, (part II on Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, Slovakia and Turkey)*, Brussels, 2002, p. 171 sqq.

делу Устава дефинисани су основни принципи организовања и органи локалне самоуправе у Румунији.

Законом о локалној самоуправи (бр. 215/2001), заједно са каснијим изменама и допунама, постављене су основе система локалне самоуправе, његове организације и начина функционисања. Према одредби члана 2. овог Закона, локална самоуправа ће функционисати по принципима децентрализације, локалне самоуправе, децентрализације јавних служби, изборности органа локалних јединица, законитости и транспарентности (консултације јавности су обавезне приликом решавања проблема од нарочитог значаја за функционисање локалне самоуправе).

Румунија је једина држава која има усвојен Закон о поступку децентрализације (бр. 195/2006), који дефинише децентрализацију као пренос (трансфер) управних и јавних овлашћења са централне владе на локалну владу, али и на приватни сектор.

У основи процеса децентрализације налазе се следећи принципи:

- принцип супсидијарности,
- принцип сразмерности ресурса и пренетих овлашћења,
- принцип сразмерности пренетих овлашћења и одговорности за њихово вршење,
- принцип стабилности и предвидивости процеса децентрализације (заснованог на објективним критеријумима и правилима),
- принцип правичности и
- принцип буџетских ограничења.

Законом о локалним изборима (бр. 67/2004) дефинисан је систем избора чланова локалних већа, окружних већа и градоначелника. Закон о статусу изабраних локалних представника (бр. 292/2004) дефинише начин и услове под којима локално изабрани представници могу вршити своја права и обавезе. Закон бр. 340/2004, са изменама и допунама, уређује правни положај префекта и његова овлашћења. Именује га влада за сваки округ и општину Букурешт.

Остали закони којима се прецизирају елементи система децентрализације у Румунији су: Закон о локалним јавним финансијама (бр. 272/2006), Фискални кодекс (бр. 571/2003 и 343/2006), Закон о референдуму (бр. 3/2000), Закон о јавним службеницима (бр. 188/1999), Закон о кодексу понашања јавних службеника (бр. 7/2004, измењен и допуњен Законом бр. 50/2007), Закон о јавном здрављу (бр. 101/2006), Закон о води и канализацији (бр. 241/2006), Закон о градском грејању (235/2006), Закон о јавној расвети (бр. 230/2006), Закон о локалном јавном превозу (бр.

92/2007), Закон о удружењима власника непокретности (бр. 230/2007) и Закон о такси службама (бр. 265/2007).

2.2. Територијална организација

Република Румунија спада у категорију већих европских држава са 21,7 милиона становника, настањених на површини од 238.391 км². Територијална организација је сачињена од 8 развојних региона, 41. округа са Букурештом у статусу округа и 2.825 сеоских комуна, 208 градова и 103 општине.

У складу са одредбама Устава и Закона о локалној самоуправи, **основне јединице** децентрализације су сеоске комуне, градови, општине и окрузи. Јединице децентрализације су правна лица јавног права (потпуно пословно способна, са сопственим средствима). Као јединице потенциране децентрализације, окрузи се састоје од градова и комуна – основних јединица децентрализације. **Градови** су насељени центри вишег степена економског, социо-културног и урбаног развоја. **Комуне** су јединице локалне самоуправе сеоског типа (локалне заједнице сеоског становништва, повезаног традицијом и заједничким интересима), које могу бити сачињене од једног или више села, у зависности од економских, социо-културних, географских и демографских услова. Општина Букурешт је главни град земље. Обухвата површину од 22.817 км² и 1.929.615 становника (према подацима из 2003. године), и подељена је на шест административних подсистема. Подручја јединица локалне самоуправе могу се мењати само у складу са законом и након консултовања становника области у питању, путем саветодавног референдума.

Основни подаци о територијалној организацији јединица децентрализације у Републици Румунији су:⁵²³

Табела 13. Број јединица децентрализације (према подацима са почетка 2007. године):

Окрузи	Општине	Градови	Комуне
41	109	217	2,853

⁵²³ Према подацима Националног завода за статистику Републике Румуније.

Табела 14. Категоризација јединица децентрализације према броју становника:

	Категорија	Број становника	Број јединица
ОКРУЗИ	I	Преко 500.000	16
	II	Испод 500.000	25
ОПШТИНЕ	I	Преко 320.000	7
	II	200.001 - 320.000	10
	III	100.001 -200.000	15
	IV	Испод 100.000	7
ГРАДОВИ	I	Преко 30.000	2
	II	10.001 -30.000	95
	III	Испод 10.000	120
КОМУНЕ	I	7.001 - 15.000	142
	II	3.001 -7.000	1.277
	III	Испод 3.000	1.434

Законом о регионалном развоју у Румунији (бр. 315/2004), успостављен је институционални оквир за планирање регионалног развоја, и нормирани су циљеви развоја, надлежности развојних региона и инструменти регионалне развојне политике. Према одредбама тог Закона, политика регионалног развоја обухвата збир планских активности централних, локалних и регионалних институција, које се усвајају након консултација са социјалним и економским партнерима укљученим у процес планирања, а у циљу обезбеђења економског раста, одрживог развоја, јачања међународне конкурентности Румуније и смањења економских и социјалних разлика у односу на друге земље чланице Европске уније. Истовремено, развојни региони су оквир за осмишљавање, примену и процену регионалних политика и прикупљање специфичних статистичких података у складу са, у провом делу дисертације објашњеном, НУТС 2 класификацијом Европског завода за статистику (ЕУРОСТАТ).

Постоји *осам развојних региона* на подручју Румуније. Они немају правни субјективитет и нису јединице децентрализације. У питању су територијалне целине, довољно велике да представљају добру основу за стварање и реализацију стратегије развоја. На челу сваког од развојних региона налази се одбор за регионални развој састављен од председника округа у саставу развојног региона, односно по једног представника представничких органа јединица локалне самоуправе (комуна, општина и

градова). Одбор располаже овлашћењима која су му делегирани окрузи. Сваки развојни регион има регионалну агенцију за развој, која има правни субјективитет и својство правног лица.

Основне надлежности и делокруг рада *префекта*, као представника централне државне управе, налазе се у Закону о префекту и институцији префекта (бр. 340/2004). На предлог Министарства за унутрашње послове и управну реформу, Влада именује префекта у сваком округу и општини Букурешт.

Префект има следеће надлежности:

- да разматра законитост одлука које доносе окружно и локално веће и градоначелник,
- да организује рад деконцентрисаних министарских надлештава,
- да обезбеђује ред и закон на локалном нивоу,
- да, по потреби, обезбеди спровођење Устава, закона, уредби и других аката владе,
- да обезбеди спровођење одлука о припреми за ванредна стања,
- да, као председник окружног одбора за ванредне ситуације, доноси одлуке неопходне за спречавање настанка и управљање ванредним ситуацијама;
- да предузима кораке ради спровођења националних политика и интеграционих политика ЕУ;
- да, преко овлашћених органа, предузима све неопходне мере у циљу сузбијања и спречавања криминалитета, заштите правног система и безбедности јавности.

Префекту у обављању ових послова помажу и два подпрефекта (чији је правни положај изједначен са положајем виших државних службеника).

Између префеката, с једне стране, и јединица децентрализације са друге, не постоји хијерархијски однос.

Резултате рада префекта надзире посебна комисија формирана у складу са Законом о јавним службеницима (бр. 189/1999).

На челу деконцентрисаних владиних ресора у окрузима налазе се директори, које именује и разрешава одговарајуће министарство, на препоруку префекта.

Односи између подручних испостава централних државних органа и јединица децентрализације ближе су уређени Законом о локалној самоуправи.

2.3. Функције органа јединица децентрализације

Према одредби члана 121. Устава Републике Румуније, нормативну власт у јединицама локалне самоуправе врше представничка тела под називом већа, док се власт владања, тј. извршна власт, налази у рукама (градо)начелника.

Окружна већа су надлежна за усклађивање активности комуна, општина и градова у циљу ефикасног вршења подручних јавних служби.

Нормативну власт у комунама, градовима и општинама врше *локална већа*. Сачињена су од локалних већника, изабраних општим, слободним, једнаким и директним правом гласа и тајним гласањем, у складу са одредбама Закона о локалним изборима (бр. 67/2004). Бирају се на период од четири године, који изузетно може бити продужен у случају ратова или катастрофа. Број чланова локалних већа одређује надлежни префект на основу броја становника у јединици децентрализације, према критеријумима утврђеним у следећој табели:

Табела 15.

Број становника комуне, града или општине	Број већника
Испод 3.000	9
3.001 -5.000	11
5.001 -10.000	13
10.001 -20.000	15
20.001 - 50.000	17
50.001 - 100.000	19
100.001 -200.000	21
200.001 - 300.000	23
300.001 - 400.000	25
Изнад 400.000	27

Опште веће општине Букурешт има 31 већника.

Локално веће обавља функције у вези са:

- организацијом и радом специјалних одбора градоначелника, локалних институција и служби, јавних предузећа итд,
- економским, социјалним и еколошким развојем комуне, града или општине,
- управљањем имовином јединица локалне самоуправе,
- управљањем јавним службама,
- сарадњом унутар институција и међу институцијама.

Одлуке локалног већа су обавезне за органе извршне власти на локалном нивоу, који су одговорни за њихово спровођење. Законитост појединих одлука локалних већа пред управним судовима може оспоравати префект, према правилима садржаним у одредбама Закона о управном поступку (бр. 554/2004).

Локална већа могу да образују одборе стручњака за поједине области из делокруга јединице локалне самоуправе. Такви одбори се најчешће образују за питања буџета, финансија, људских права, локалне владе, просторног планирања, здравства, културе, образовања, запошљавања, безбедности, мањинских права и екологије. Закон дозвољава оснивање и *ad hoc* одбора. Оснивање јавних предузећа и установа је такође у надлежности локалних већа.

Градоначелник је, као што смо већ напоменули, носилац извршне власти у јединицама локалне самоуправе у Румунији. Он представља локалну власт у односима са другим органима, физичким и правним лицима (како из земље, тако и из иностранства), и пред судовима у судским поступцима. Дужан је да обезбеди поштовање људских права и слобода, предузима неопходне мере и пружа подршку спровођењу наредаба и упутстава издатих од стране министара, других званичника централних власти и окружног већа.

Све његове дужности могу се разврстати у следеће категорије:

- послови које врши као представник централних власти,
- послови у вези са буџетом јединица локалне самоуправе,
- послови у вези са локалним јавним службама,
- послови у вези са локалним већем.

Приликом обављања надзорних послова, матичарских послова (вођење регистара рођења, закључених бракова и смрти), задатака у вези са пописом, и послова у вези са организацијом и спровођењем избора, градоначелници иступају као представници централних државних органа.

У циљу успешног обављања свих ових задатака градоначелници могу да формирају различите одборе састављене од стручњака одговарајућих профила, чијим седницама председавају.

Према одредбама Закона о локалним изборима (бр. 67/2004), да би био биран, грађанин мора да има право гласа и најмање 23 године старости. Такође мора бити настањен на подручју јединице локалне самоуправе за чије се органе бира. Период трајања градоначелничког мандата је четири године.

Градоначелник, заменик градоначелника, секретар локалне управе и одбори стручњака које је формирао градоначелник могу заједнички да заседају, са задатком да нађу најбољи начин за спровођење одлука локалног већа или градоначелника.

Окружно веће је носилац локалне власти на нивоу округа, са задатком да координира активности комуна, градова и општина, како би се омогућило вршење јавних служби на нивоу округа. Делокруг окружног већа односи се на:

- организацију и рад окружних одбора стручњака, окружних институција и служби, агенција и компанија од значаја за функционисање округа;
- економски, социјални и еколошки развој округа;
- управљање окружном имовином;
- управљање јавним службама за које је веће одговорно;
- сарадњу између институција.

Већници се бирају на период од 4 године, који може бити продужен у изузетним околностима. Одлуке се, по правилу, доносе већином гласова присутних чланова, изузев уколико законом није другачије прописано. Број чланова окружних већа одређује префект на основу података о становништву настањеном на подручју округа.

Табела 16.

Број становника у округу	Број окружних већника
Испод 350.000	31
350.000 - 500.000	33
500.001 - 650.000	35
Преко 650.000	37

Председник окружног већа представља округ, одговара окружном већу за правилно функционисање локалне самоуправе и, одговарајућих одбора (чије чланове он предлаже), извршење буџета и вршење послова јавних служби у округу.

Осмим поглављем Закона о локалној самоуправи из 2001. године, установљена је **функција јавног управника** или администратора. Децентрализација власти у Румунији је за резултат имала диверзификацију и усложњавање послова јавних служби, што је резултирало повећаним бројем менаџерских дужности које су све више специјализоване. Градоначелници и председници окружних већа су дужни, као извршни органи, да комбинују техничку и управну експертизу са менаџерским квалитетима и вештинама, што подразумева професионализацију органа и служби јединица децентрализације. У том контексту постало је неизбежно побољшати

ефикасност јавног менаџмента у јединицама децентрализације одвајањем политичких од извршних разреда и привлачењем висококвалификованих професионалаца и стручњака у редове локалних службеника и менаџера. Увођење нове функције – јавног управника, обезбеђује примену економских принципа управљања кроз планирање, организовање и ефикасно надзирање вршења локалних јавних служби. Законодавни оквир који је тренутно на снази у Румунији дозвољава јединицама локалне самоуправе да отворе место јавног управника уз високу „маргину дискреције“ у погледу броја и значаја његових послова. Дакле, тамо где се то процени као сврсисходно, могуће је чак пренети му у надлежност и неке од задатака који су изворно градоначелникови, а могуће је ићи и у другу крајност и не предвидети постојање оваквог органа у одређеној јединици локалне самоуправе. Уколико се ипак закључи да су услуге оваквог стручњака потребне у некој од јединица локалне самоуправе, онда га бира одговарајуће веће на предлог градоначелника.

2.4. Надлежности децентрализованих јединица

Према одредбама Румунског Устава, локална самоуправа је створена на темељима принципа децентрализације, локалне самоуправе и децентрализације јавних услуга. Системски закон бр. 215/2001 такође предвиђа да ће локалне самоуправе бити организоване на основу принципа децентрализације, локалне самоуправе, децентрализације јавних услуга, изборности органа локалних јединица и консултовања јавности у циљу решавања локалних проблема од посебног значаја. Односи између комуна, општина, градова и округа су такође засновани на начелима самоуправе, законитости, одговорности, сарадње и солидарности у решавању проблема. Не постоји хијерархијски однос између локалних и окружних власти, тј. представничког тела и градоначелника, у јединицама локалне самоуправе. Комуна, општине, градови и окрузи могу да доносе прописе о питањима од општег интереса за област, у оквиру своје надлежности, у складу са законом. Следећа табела приказује расподелу надлежности између државе и локалних власти.

Табела 17.

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Међувласт	Општина
Послови опште управе			
Безбедност, полиција		•	
Противпожарна заштита	•		
Цивилна заштита	•		

Функција	Надлежна власт		
Правосуђе	•		
Матичне књиге			•
Завод за статистику	•		
Бирачки спискови		•	
Образовање			
Предшколско образовање			•
Основно образовање			•
Средње образовање			•
Струковно образовање			•
Високо образовање	•		
Образовање одраслих			•
Здравство			
Болнице		•	
Здравствена заштита		•	
Социјална заштита			
Забавишта и јаслице			•
Социјалне услуге породицама		•	
Социјални домови			•
Социјално осигурање	•		
Становање и урбанизам			
Становање		•	
Урбанизам			•
Регионално и просторно планирање		•	
Животна средина			
Вода и канализација			•
Сакупљање и одлагање отпада			•
Гробља и крематоријуми			•
Кланице			•
Заштита животне средине		•	
Заштита потрошача	•		
Култура, забава и спорт			
Позоришта и концерт		•	
Музеји и библиотеке		•	
Паркови и отворени простори			•
Спорт и забава			•
Верски објекти	•		
Други културни објекти			•
Саобраћај и транспорт			
Путеви		•	
Саобраћај		•	
Друмски саобраћај			•
Железнички саобраћај		•	
Луке	•		
Аеродроми		•	
Остало			
Економске услуге			
Гас			
Даљинско грејање			•
Водоснабдевање			•
Пољопривреда, шума, риболов		•	
Електрична енергија		•	

Функција	Надлежна власт		
Економска промоције		•	
Трговина и индустрија		•	
Туризам		•	
Остале економске услуге			
Остале функције			

2.5. Међусобни односи децентрализованих јединица и односи са централним државним органима

Према Закону о поступку децентрализације (бр. 195/2006), подручне јединице су слободне да добровољно оснивају организације за међусобну сарадњу и да им преносе одговарајуће надлежности. У том случају закључује се претходни споразум, којим се утврђује која ће јединица децентрализације бити **координатор** задужен за старање о заједничким интересима удружења.

Удружења која тренутно постоје су:

- Национални савет окружних већа Румуније,
- Удружење градова Румуније,
- Удружење општина Румуније,
- Удружење комуна Румуније.

Уз ове, постоји и неколико струковних организација:

- Удружење генералних секретара окружних већа Румуније,
- Удружење општинских секретара,
- Удружење економских директора окружних већа Румуније,
- Национално удружење информатичких оперативаца запослених у локалној управи,
- Удружење центара за информисање грађана,
- Удружење главних окружних архитеката.

Влада је у непрекидном дијалогу са локалним властима ради остварења следећих циљева:

- јачање законодавног оквира за децентрализацију у складу са принципима партиципативне локалне демократије,
- повећање транспарентности владиних делатности,
- настављање децентрализације и јачање локалне самоуправе, и
- решавање различитих проблема везаних за децентрализацију и локалну самоуправу уз пристанак и подршку представника локалних власти.

У ту сврху, влада је извршила оптимизацију консултативног поступка (пре свега о нацртима закона од значаја за рад и развој јединица децентрализације) са удружењима јединица децентрализације Уредбом бр. 521/2005.

Такође, јединице локалне самоуправе могу да сарађују и удружују се и ради учешћа у заједничким развојним пројектима, развоју инфраструктуре, односно заједничком вршењу јавних служби (на такве облике удруживања примењује се одредба члана 11. Закона о локалној самоуправи - бр. 215/2001). Таква удружења такође имају својство правног лица и могу бити субјекти у правном промету. Њима управља одбор који чине представници локалних самоуправа, именовани од стране локалних или окружних већа, а на предлог градоначелника. Одбори имају председника изабраног од чланова одбора већином гласова. Овај облик удруживања није ограничен само на румунске јединице децентрализације, већ је могуће закључивати споразуме и са јединицама децентрализације из других земаља.

Када је надзор над радом јединица локалне самоуправе у питању, иако по одредби члана 123. (2) Устава, префект представља владу и стара се о очувању законитости на локалном нивоу, *не постоји хијерархијски однос* између њега, са једне, и јединица децентрализације, са друге стране.

Према члану 123. (5) Устава, префект може пред судом да оспори одлуке представничких и извршних органа јединица децентрализације уколико сматра да су оне противзаконите, чиме се обуставља њихово извршење до коначног решавања питања противправности таквих одлука. Уколико су у питању управни акти органа јединица децентрализације, они се морају оспоравати у складу са одредбама Закона о управном поступку (бр. 554/2004). На основу Закона о префекту и институцији префекта (бр. 340/2004), префект може контролисати одлуке које градоначелник или председник округа доносе као представници државе у јединицама децентрализације.

2.6. Анализа управљања децентрализацијом

Као позитивне стране процеса децентрализације у Републици Румунији, можемо истаћи то што је новим румунским законом о локалној самоуправи из маја 2006. године (Сл. Гласник бр. 195) извршена категоризација послова основних јединица децентрализације на изворне (искључиво локалне), подељене, обавезне и изборне, и то у циљу даљег трансфера послова јединицама децентрализације и повећања степена њихове самосталности. Оваква подела омогућава диференцијацију јединица децентрализације према величини и управним капацитетима. Нови Закон о поступку

децентрализације успоставио је јасне и универзално важеће принципе, правила и критеријуме за пренос нових овлашћења и одговорности на локалне власти, односно за унапређење вршења већ пренетих услуга. Циљеви овог процеса су:

- побољшање квалитета јавних служби и њихово веће прилагођавање специфичним потребама локалних заједница,
- обезбеђивање подједнаког приступа свим јавним службама за сваког грађанина,
- повећање задовољства корисника јавних услуга,
- повећање нивоа одговорности изабраних представника грађана,
- повећање ефикасности у расподели и коришћењу средстава за пружање услуга,
- повећање прилагодљивости локалних јавних служби.

Још једна особеност румунског модела децентрализације је за 4 године виши праг за остаривање бирачког права у односу на европски просек, јер према одредбама Закона о локалним изборима (бр. 67/2004.

Такође, процес децентрализације у Румунији карактерише повећана професионализација органа и служби јединица децентрализације, с обзиром да је децентрализација власти као резултат имала диверзификацију и усложњавање послова јавних служби, што је довело до повећања броја менаџерских дужности које су све више специјализоване. У том контексту постало је неизбежно побољшати ефикасност јавног менаџмента у децентрализованим управним подсистемима одвајањем политичких разреда од разреда егzekутиве и привлачењем висококвалификованих професионалаца и стручњака у редове локалних службеника и менаџера. Томе је у значајној мери допринело увођење нове функције – јавног управника, која обезбеђује примену економских принципа управљања кроз планирање, организовање и ефикасно надзирање вршења локалних јавних служби. Правни режим који је тренутно на снази у Румунији дозвољава јединицама децентрализације да предвиде место јавног управника уз високу „маргину дискреције“ у погледу броја и значаја његових послова. Дакле, тамо где се то процени као сврсисходно, овом функционеру је могуће чак пренети у надлежност и неке од задатака који су изворно градоначелникови. Јавног управника бира одговарајуће веће на предлог градоначелника. Ово је свакако још једна позитивна одлика система децентрализације у Румунији.

На крају, напоменимо да је Румунска влада усвојила Националну стратегију за јавну управу у периоду 2004-2008. године, која има три главна циља:

- да изврши реформу основних јавних служби и јавних комуналних предузећа од локалног интереса,
- да изврши консолидацију процеса управне и фискалне децентрализације,
- да ојача институционалне капацитете централних и подручних органа.

Ревидирана Стратегија убрзаних управних реформи Владе Румуније (2004-2006) такође је осмишљена ради побољшања јавних служби, њихове даље децентрализације, као и са циљем формулисања јавних политика.

3. РЕПУБЛИКА МАЂАРСКА

3.1. Државни систем

Република Мађарска (10,1 милиона становника, 92.966 км²) је унитарна држава смештена у средњој Европи, у средишњем делу Панонске низије.⁵²⁴ Према уставу од 23. октобра 1989. године, Мађарска је унитарна парламентарна република. Председника републике бира скупштина на пет година, и може га само још једном изабрати на ту функцију. Сходно начину свог избора, председник републике има ограничена овлашћења (врховни командант оружаних снага, може иницирати доношење одређених прописа, има право суспензивног вета на новодонесене законе, врло ограничено право распуштања скупштине и посебне надлежности у случају ванредног стања).

⁵²⁴ При анализи децентрализације у Мађарској коришћени су следећи извори: **European Commission**, *Regions of the European Union, A statistical portrait*, Luxembourg, 2008 – 53 pp; **Council of Europe**, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Hungary (3rd ed.)*, Strasbourg, 2009 – 50 pp; **Committee of Regions**, *Decentralization of the EU Decision-Making Process*, Brussels, 2005, 60 pp; **I. Temesi**, „Local Government in Hungary“, у: **T.M. Horvath** (Ed.): *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, 2000; **M. Kopanyi** et al., *Hungary: Modernizing the Subnational Government System*. Washington, 2000; **G. Hajnal**, „Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the View of the Public“ у: **P. Swianicwicz**, *Public Perception of Local Governments*, Budapest 2001; p 1. sqq; **T.V. Lankina, A. Hudalla, H. Wollmann**, *Local governance in Central and Eastern Europe: comparing performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia/Oxford*, 2008, 216 pp.

Једнодомна народна скупштина (Országgyűlés) има 386 посланика које грађани бирају на општим изборима, на период од 4 године, комбинованим системом: 176 посланика се бира по већинском систему у 176 изборних јединица, а остали по пропорционалном систему (152 са жупанијских страначких листа, а 58 са листа националних мањина). Председника владе предлаже председник републике након саветовања са парламентарним странкама, а бира га скупштина двотрећинском већином.

Реформа Мађарске локалне самоуправе током последње деценије 20. века имала је две фазе. Прва фаза која је подразумевала започињање процеса децентрализације и транзиције управног система почела је Законом бр. LXV о локалној самоуправи из 1990. године.⁵²⁵ Овим Законом отпочет је процес мађарског повратка традицији и изградња система децентрализације у складу са Европском повељом о локалној самоуправи. Као реакција на проблеме који су се јавили у пракси, дошло је до измена овог Закона 1994. године (у свим јединицама децентрализације уведено је директно бирање градоначелника, прецизиране су дужности локалних представника, округ је постао јединица децентрализације и самим тим добио на значају и функцијама, представници округа бирани су директно, главни град потпада под општи режим децентрализације итд). Но, отвореним питањима процеса мађарске децентрализације вратићемо се нешто касније приликом анализе управљања децентрализацијом у тој држави.

3.2. Територијална организација

Република Мађарска територијално је устројена кроз 7 региона статистичког типа, 19 округа и 3169 општина (233 града – 23 са статусом округа – и 2.889 села).

Према уставу (члан 41), територија Републике Мађарске подељена је на главни град, покрајине, градове и општине. Право на локалну самоуправу припада заједници бирача једне општине, града, главног града и покрајине. Према одредби члана 43. Устава, основна права свих локалних самоуправа су једнака, али дужности могу бити различите.

Законом о локалној самоуправи, Законом о избору представника и начелника локалних власти из 1990 године, Законом о функцијама начелника и накнадама члановима локалних власти из 1994. године, Законом о удруживању и сарадњи

⁵²⁵ Prethodni sistem bio je organizovan prema sovjetskoj organizacionoj šemi u veća i pod potpunom dominacijom Komunističke partije.

локалних власти из 1997. године и Законом о правилима процедуре за мењање просторних граница из 1999. године, успостављене су основе система децентрализације Републике Мађарске.

Локалне јединице располажу својом имовином и независно управљају буџетским приходима, у складу са одредбама Закона о јавним финансијама из 1992. године, Закона о локалним порезима из 1992. године и Закона о регулисању општинског дуга из 1996. године.

Од значаја за функционисање јединица децентрализације је и Закон о регионалном развоју и просторном планирању из 1999. године, чији је циљ био установљавање основних правила и институција регионалног развоја и планирања.

Најзначајнији статистички подаци приказани су у следећим табелама:

Табела 18.

	Површина у хектарима			Број становника		
	Највећа	Најмања	Просек	Највећи	Најмањи	Просек
Село	28.458	71	2.356	15.888	14	1.524
Град	38.501	687	8.925	56.123	1.432	12.573
Град са статусом округа	48.322	5 266	18.868	207.560	36.007	91.957
Округ	844.515	254.419	486.862	1.073.569	221.519	444.243
Главни град	5.483	209	2.283	140.975	20.807	76.382
Укупно			52.516			1.756.796

Табела 19.

Бр. Становника	Бр. општина	% укупног бр. општина	Просечан бр. становника
Испод 1.000	1 706	54.4	456
1.000-5.000	1 156	36.8	2.119
5.000- 10.000	136	4.3	6.958
10.000-50.000	122	3.8	19.337
50.000- 100.000	12	0.38	64.086
100.000-500.000	8	0.25	147.447
Изнад 500.000	1	0.03	1.756.796

Децентрализација у Мађарској је **потенцирана** – основни ниво је општина, а потенцирани ниво децентрализације је округ. Главни град Будимпешта има посебан статус. Између ова два нивоа децентрализације *не постоје хијерархијски односи*, што произлази из већ наведене одредбе члана 43. Устава. Разлика међу њима се може направити на основу надлежности које врше. Окрузи врше послове које општине нису у стању да обављају, или послове који имају регионални карактер.

Закон бр. XXI из 1996. године о регионалном развоју оснива две регионалне институције: планско-статистички регион и развојни регион. *Развојни регион* је могуће решење за увођење регионализације - он укључује територију једног или више округа или главног града и мора се основати слободним удруживањем. Окрузи у склопу таквог удружења стварају заједнички орган – веће развојног региона.

3.3. Функције органа децентрализованих јединица

Најважнији органи локалне самоуправе су представничко тело и градоначелник, и оба се непосредно бирају од стране грађана настањених на подручју јединице локалне самоуправе. Поступак локалних избора је регулисан Законом бр. LXIV из 1994. године о избору локалних представника и градоначелника.

Право гласа је универзално и равноправно, а гласа се директно и тајно. Сви пунолетни грађани Мађарске са сталним боравиштем у општини имају право да бирају и буду бирани на локалним изборима. Право гласа имају и особе које имају стално боравиште на територији Мађарске, а које нису мађарски грађани. Систем избора за представничко тело се разликује у већим и мањим насељима и он може бити већински и мешовити.

У општинама са десет хиљада или мање становника кандидати се бирају простом већином. Мешовити изборни систем се примењује у општинама са више од десет хиљада становника, што укључује и дистрикте главног града. Број чланова представничког тела који се бира дат је у следећој табели.

Табела 20.

Број становника	Број одборника биран по већинском систему	Број одборника допунски биран по мешовитом систему
до 100	3	0
101 – 600	5	0
601 – 1.300	7	0
1.301 – 3.000	9	0
3.001 – 5.000	11	0

5.001 – 10.000	13	0
10.001 – 25.000	7	10
25.001 – 50.000	9	14
50.001 – 60.000	10	15
60.001 – 70.000	11	16
преко 70.000	16+1 за сваких 15.000 становника преко 70.000	11+1 за сваких 10.000 становника преко 70.000

Председници општина и градоначелник Будимпеште бирају се на директним изборима. Пре 1994. године, у општинама са више од десет хиљада становника, председника општине је бирао представнички орган, док је у насељима са десет хиљада или мање становника председник општине биран директним гласањем.

Носиоци локалне самоуправе у јединицама децентрализације су њихова представничка тела, која своја овлашћења могу да делегирају градоначелнику, својим комитетима, представничком телу градског дистрикта и органима националних мањина. Закон о локалној самоуправи одређује овлашћења која се не могу делегирати неком другом органу, укључујући доношење прописа, оснивање органа локалне самоуправе, спровођење локалног референдума, закључивање споразума о сарадњи са другим локалним самоуправама и оснивање одређених институција.

Одлуку о оснивању комитета доноси представничко тело, осим за комитет за финансије (који је обавезан за сваку локалну самоуправу са више од две хиљаде становника), и комитет за питања мањина (који се мора образовати на иницијативу представника мањинског становништва који су добили мандат у представничком телу). Други обавезни комитети одређени су законом. Представничко тело бира чланове комитета - више од половине чланова комитета мора бити изабрано од представника, али остали чланови могу бити грађани или представници грађанских организација.

Комитети припремају прописе представничког тела и надгледају како канцеларија представничког тела спроводи њихову имплементацију. Представничко тело може да овласти комитете да доносе одређене одлуке и да врши њихову ревизију.

Градоначелник је политички и управни шеф локалне самоуправе и одговоран је за имплементацију локалне политике. Градоначелник обавља и локалне самоуправне и државне управне послове и представља локалну самоуправу. Он обавља своје дужности и надлежности уз помоћ канцеларије локалног представништва. Овај орган даје директиве канцеларији за организовање рада локалне самоуправе приликом припремања прописа и њихове примене, у складу са статутом локалне јединице. На предлог секретара, градоначелник подноси представничком органу нацрт унутрашње

структуре, задатака и приоритета канцеларије. Према Закону о локалној самоуправи, у селима са мање од три хиљаде становника, положај градоначелника може бити неплаћен.

Секретар општине, кога такође зову и нотар, јесте професионални службеник, док градоначелник представља политичку личност. Због тога, секретара именује, а не бира, локално представништво на неодређено време, на основу јавног конкурса. Квалификације секретара одређује закон. Секретар руководи управом јединице децентрализације. Градоначелник формира општу стратегију канцеларије, док је секретар одговоран за њене свакодневне активности и има права послодавца над службеницима који раде у канцеларији. Секретар обавља дужности у вези са локалном самоуправом, припрема одлуке које доноси градоначелник, хијерархијски је потчињен градоначелнику, одговоран је за законитост рада локалне самоуправе, учествује и у заседањима представничког тела и његових комитета и проверава законитост њихових и градоначелникових одлука.

Представничко тело, на предлог градоначелника или било ког представника, може међу својим члановима да изабере једног или више саветника, са задатком да надзиру обављање самоуправних послова локалне самоуправе.

Управљање градом који има статус округа обавља градска влада која такође обавља функције и надлежности управе округа. Град може да формира дистрикте и подручне канцеларије градске управе.

Главни град Мађарске, Будимпешта, има посебан правни статус. Закон о локалној самоуправи главног града (Закон бр. XXIV) усвојен је 1991. године, измењен 1994. и потом укључен у Закон о локалној самоуправи кроз Поглавље VII. Систем децентрализације у главном граду је двостепен и састоји се од градске самоуправе и самоуправе у двадесет и три дистрикта са међусобно подељеним и независним пословима. Управа дистрикта независно обавља своје послове. Градска управа врши обавезне и добровољно изабране изворне послове који се односе на цео град или више његових дистрикта, као и надлежности у вези са посебном улогом главног града у оквиру округа. Сваки закон о функцијама и овлашћењима локалне управе мора јасно да прецизира да ли се одредбе односе на главни град или на његове дистрикте. Међутим, у пракси, а на основу договора, управа дистрикта може да преузме – или главни град може да деконцентрише – организацију извесне јавне услуге која је у надлежности града, уколико за то постоје одговарајућа финансијска средства.

Функције и надлежности главног града сличне су функцијама и надлежностима округа и по томе што их закон изричито не набраја.

3.4. Надлежности децентрализованих јединица

Послови јединица децентрализације одређени су, у складу са принципом супсидијарности, врло широко и деле се на обавезне и опционе. Према Закону о локалној самоуправи, обавезне функције свих општина су снабдевање здравом пијаћом водом, обданишта, основношколско образовање и васпитање, основне здравствене и социјалне службе, јавна расвета, локални јавни путеви и гробља, као и заштита етничких и националних мањина. Јединице децентрализације могу преузимати додатне задатке, а на основу захтева становника и доступних финансијских средстава. Посебним законом је могуће пренети им у надлежност и друге послове (на основу величине, броја становника и финансијских капацитета). Тако, на пример, градови морају да се старају и о ватрогасним бригадама, службама спасавања итд. Градови који су седишта округа, као и градови са више од 50.000 становника (уколико то затраже од Скупштине), могу имати још шире надлежности.

Закон о локалној самоуправи из 1990. године дефинише округ као јединицу децентрализације чија је улога у вршењу служби локалног карактера углавном допунска. Каснијим изменама из 1994. године донекле је измењен његов правни статус и он стиче положај потенцираног облика децентрализације. Округ обавља послове који нису обавезни за општину, међутим они Законом нису изричито набројани, већ су наведене ситуације у којима долази до преузимања одређених надлежности од стране округа.

Међутим, под извесним условима, и општине могу да обављају послове из надлежности округа. То је нарочито случај са градовима који су и седишта округа, а за то преузимање послова добију и сагласност управе округа. Ако већину корисника неке конкретне услуге у току четири године чине становници одређене општине, управа округа мора да препусти управљање том службом општинској самоуправи, уколико ова то захтева.

Округ такође може преузети неке изборне послове. Закон каже да, уз обављање функција које су законом прописане као обавезне, управа округа може да преузме јавне послове који нису по закону изричита надлежност неког другог органа и чије вршење не угрожава интересе општина у том округу. У пракси, основна функција округа је

одржавање институција које врше јавне службе, као што су болнице, средње школе, музеји, библиотеке, позоришта и сл.

Табела 21.

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Округ	Општина
Послови опште управе			
Безбедност, полиција	•		
Противпожарна заштита	•		•
Цивилна заштита	•		•
Правосуђе			
Матичне књиге	•		
Завод за статистику	•		
Бирачки спискови	•		
Образовање			
Предшколско образовање			•
Основно образовање			•
Средње образовање			•
Струковно образовање			
Високо образовање	•		
Образовање одраслих			•
Здравство			
Болнице	•	•	•
Здравствена заштита	•	•	•
Социјална заштита			
Забавишта и јаслице			•
Социјалне услуге породицама			•
Социјални домови		•	•
Социјално осигурање	•		
Становање и урбанизам		•	•
Становање			
Урбанизам			
Регионално и просторно планирање	•	•	
Животна средина			
Вода и канализација		•	•
Сакупљање и одлагање отпада			•
Гробља и крематоријуми			•
Кланице	•		
Заштита животне средине	•	•	•
Заштита потрошача	•		
Култура, забава и спорт			
Позоришта и концерт	•	•	•
Музеји и библиотеке	•	•	•
Паркови и отворени простори		•	•
Спорт и забава		•	•
Верски објекти			
Други културни објекти			
Саобраћај и транспорт			
Путеви	•	•	•
Саобраћај			
Друмски саобраћај			

Функција	Надлежна власт		
Железнички саобраћај			
Луке	•		•
Аеродроми	•		•
Остало		•	•
Економске услуге			
Гас			•
Даљинско грејање			•
Водоснабдевање			•
Пољопривреда, шума, риболов	•		•
Електрична енергија			•
Економска промоције			
Трговина и индустрија		•	•
Туризам		•	•
Остале економске услуге			
Остале функције			
Запошљавање			

3.5. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима

Право јединица децентрализације на удруживање гарантовано је Уставом Републике Мађарске и може да подразумева: сарадњу јединица децентрализације, оснивање заједничких удружења ради заштите сопствених интереса, међународну сарадњу и чланство у међународним удружењима локалних самоуправа. Ово право је касније потврђено Законом о локалној самоуправи и од великог је значаја за функционисање јединица децентрализације у Мађарској, јер је њихова међусобна сарадња често једини начин да се превазиђу ограничења која произилазе из чињенице да је велики број јединица територијалне самоуправе прилично мали. Законом бр. СХХХV из 1997. године о удруживању и сарадњи локалних самоуправа прецизирани су услови под којима се јединице децентрализације могу удруживати. Према овом Закону, постоје три могућа облика међусобне сарадње. Први је оснивање организације за заједничко вршење одређених послова и служби, други је оснивање заједничког органа за надзор над радом заједничких организација и трећи је формирање заједничког представничког тела.

У појединим случајевима међусобна сарадња има обавезан карактер - мала села са мање од хиљаду становника су дужна да оформе заједничке канцеларије локалне самоуправе са другим таквим селима истог округа.

Општа сврха удружења је да побољшају ефикасност локалних самоуправа. Потенцијално, удружења локалних самоуправа имају следеће функције:

- да обезбеде сталну комуникацију између локалних управа и централне владе и скупштине о питањима локалне самоуправе;
- да представљају интересе општина на националном нивоу;
- да организују обуку и семинаре за градоначелнике, изабране посланике, локалне званичнике и јавне менаџере;
- да образују информациони центар и базе података о питањима локалне самоуправе (доношење закона, финансије, особље и друго);
- да врше анализу питања из делокруга локалне самоуправе;
- да издају информационе билтене, приручнике и уџбенике и
- да обезбеђују специјалне услуге (правне, финансијску инспекцију, менаџмент у кризним ситуацијама и друго).

Контролу законитости рада спроводи Влада, посредством Министарства унутрашњих послова и начелника канцеларија окружне управе.

Канцеларије јавне управе и судови заједно носе одговорност за контролисање јединица децентрализације, којом приликом канцеларије јавне управе нису овлашћене да се директно мешају у послове јединица децентрализације, оне једино могу да иницирају судску контролу самоуправне делатности, јер само суд може да поништава одлуке подручних јединица. Када обављају послове државне управе, органи подручне самоуправе су обично подређени вишим органима.

3.6. Анализа управљања децентрализацијом

За Мађарску се говорило да је отишла најдаље у теорији и пракси децентрализације захваљујући политичком консензусу по том питању. Она је описивана као пионир у реформи јединица децентрализације међу земљама у транзицији.

Крајем 1990-их година Мађарска је већ завршила свој други циклус реформе на свим нивоима децентрализације.

Но, да би разумели зашто је процес децентрализације у Мађарској текао на одређени начин потребно је да се мало вратимо у прошлост. Успостављањем комунистичког државног уређења у Мађарској, почетком 1950-их година, укинута је локална самоуправа и створене су подручне области по угледу на управно уређење Совјетског савеза. Број дистриката (megye) који су у Мађарској историји играли значајну улогу је смањен са 24 на 19 и они су се претворили у управна упоришта централистички уређене државе и партије. Почетком 1970-их, међутим,

институционални развој Мађарске почиње значајно да се разликује од других централно-источних европских земаља, јер комунистички режим почиње опрезно да децентрализује управне и економске структуре државе. У низу закона општинама или „насељима“ призната је, у скромном обиму, локална самоуправа. Број округа (járás), као преткомунистичких аустроугарских институција од којих је формиран горњи ниво локалне управе, поново је редукован и њихове функције су пренете на општине (насеља). У 1984, окрузи (járás) су потпуно укинуги.

Као резултат наведених реформи, административни систем Мађарске крајем 1989. године је био сачињен (ако изузмемо централни државни апарат) од 19 дистриката (megye) на средњем нивоу, и од 124 града и око 3.300 насеља (на локалном нивоу), од којих је само 681. јединица имала изабране савете, а 2.776 их је било удружено у око 700 заједнички изабраних савета и управа. Посткомунистички развој система децентрализације углавном је обликован путем преговора. Политичка и управна децентрализација државе била је међу првим законодавним потезима предузетим од стране новоизабраног парламента.

У парламентарној дебати о могућим моделима децентрализације разматрани су уставни модели и институционална искуства западноевропских земаља. Посланици су се такође позивали на принципе Европске повеље о локалној самоуправи и цитирали идеје Алексиса де Токвила, да би 2. августа 1990. године, на основу дуге дебате и широког консензуса о потреби далекосежне децентрализације, новоизабрана Скупштина усвојила је Закон LXV/1990 о општинској самоуправи, са статусом уставног закона, за чију измену би било потребно две трећине гласова посланика. У погледу степена децентрализације, реформе су биле радикалније од оних у другим источноевропским државама, па чак и од многих у земљама Западне Европе. Законодавство из ове области је веома либерално по свим међународним стандардима. Одговарајуће законске одредбе дале су институцијама локалне самоуправе значајне функције и овлашћења. Ово је посебно примењено на градове и села (насеља), који су представљали примарни ниво локалних са јединица са широким спектром надлежности. У кратком временском периоду број локалних јединица се повећао на преко 3.000.

Ово је повећало диспаритет између Будимпеште, с једне стране, и све мањих, по броју становника и територији, основних јединица децентрализације са друге стране.

Са преко 20% укупне популације, Будимпешта је била око 9 пута развијенија од просечне општине у Мађарској. У исто време, чак 282 заједница је имало испод 200 становника, што мађарска насеља сврстава међу најмања у Европи.

Упркос практичним проблемима који потичу од величине и броја насеља, у том раном стадијуму трансформације система децентрализације, повећање броја сићушних јединица локалне самоуправе је посматрано као унапређење демократије. Мађарска је такође успоставила шире управне јединице, враћањем 19 дистриката (*megyék*). Истовремено, према одредбама Закона о локалној самоуправи, градови са преко 50.000 становника, на захтев својих општинских скупштина, могли су стећи статус округа, који је подсећао на аустријсконемачки модел градова. Према мађарском градско-окожном систему, градови су задужени да обављају додатне локалне функције ширег опсега на територијама које обухватају мања насеља или градске дистрикте на њиховом подручју. Међутим, враћањем окружног нивоа, Мађарски законодавац је, вероватно имајући на уму централистичку улогу дистриката (*megyék*) у оквиру комунистичког режима, тежећи да општинама осигура статус основних јединица локалне самоуправе и избегне њихову маргинализацију, дистриктима дао прилично слаба политичка и функционална овлашћења. Одредба која нормира да окружно веће не буде бирано директно од грађана, већ посредно од већа по насељима, учинила их је политички зависним од нижих нивоа децентрализације. Током ове прве фазе реформе локалне самоуправе, држава је подељена на осам административних региона, који нису имали изабране органе и на чијем челу су били повереници централне власти (налик француским префектима, предложени од стране владе и именовани од стране председника републике). Повереници су служили као деконцентрисани органи централних власти са задатком да координирају државне службе у оквиру одговарајућих области и врше супервизију рада локалних власти.

У другој фази децентрализације појавиле су се пукотине у новоформираном оквиру децентрализације. Оне су биле резултат јаза између идеалистичких очекивања о кључној улози општина у промени друштва и практичних питања и проблема са којима су се суочавали органи управе у малим заједницама. Последица тих слабости била је легитимизација прикривених напора и активности на рецентрализацији (путем посебних обласних јединица деконцентрације званих „декос“) током 1990-их, што је била друга фаза реформе. Таквих деконцентрисаних органа државне управе било је око 40 и они су имали нејасно разграничене надлежности од јединица децентрализације, што је изазивало честе сукобе надлежности у пракси. Током 1994, одговарајућим

законодавним интервенцијама укинута је функција повереника централних власти у седам региона и главном граду, и замењена је канцеларијама за јавну управу на нивоу 19 округа. Уведен је и непосредан избор представника у окружним већима, као и за председнике округа. Управно-територијална поставка децентрализације проистекла из тих реформи је потенцирана децентрализација, сачињена од 19 региона, 2913 села, 195 градова, 22 града са статусом округа и главног града Будимпеште (подељеног на 23 дистрикта). Локалне самоуправне јединице су снабдевене уједначеним скупом овлашћења у области образовања, заштите животне средине, итд, без обзира на величину и капацитете за њихово обављање. У марту 1998. године, установљено је седам планско-статистичких региона. Што се тиче могућности даљег јачања регионалног нивоа, став је научне јавности да су мађарски окрузи толико дубоко укорени у историју ове земље, да не постоји потреба, нити практични разлози да се то мења.

4. ЧЕШКА РЕПУБЛИКА

4.1. Државни систем

Чешка је парламентарна република.⁵²⁶ У овој земљи на снази је Устав усвојен крајем 1992. године, који је на снагу ступио 1. јануара 1993. године, а којим су све надлежности некадашње Чехословачке Федеративне Републике пренесене на скупштине и владе Чешке и Словачке.

Дводома чешка скупштина састављена је од Посланичког дома и Сената. Посланички дом има 200 чланова, који се на општим изборима бирају на четири године по пропорционалном систему. За улазак у скупштину, политичка партија мора да освоји најмање 5% гласова. Сенат има 81 члана, који се на општим изборима бирају на

⁵²⁶ При анализи децентрализације у Чешкој коришћени су следећи извори: **European Commission**, *Regions of the European Union, A statistical portrait* — 2009 edition, Luxembourg, 2008 – 53 pp; **Council of Europe**, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Czech Republic (2nd ed.)*, Strasbourg, 2004 – 52 pp; **Committee of Regions**, *Decentralization of the EU Decision-Making Process*, Brussels, 2005, 60 pp; **V. Hoffmann-Martinet, J. Sellers** (eds), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden, 2005, 443 pp; **N. Kersting, A. Vetter**, *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*, Opladen, 2003, 349 pp.; **T.V. Lankina, A. Hudalla, H. Wollmann**, *Local governance in Central and Eastern Europe: comparing performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*, Basingstoke/Oxford, 2008, 216 pp.

период од шест година, тако што се на сваке две године замењује по једна трећина сенатора.

Председника републике бирају оба дома скупштине на 5 година, док председника владе именује председник републике.

Одредбама чешког Устава из 1992. године, дате су основе правног режима и система децентрализације – она је *двостепена, потенцирана* – основна јединица локалне самоуправе је општина (обес), а виша јединица је регион, тј. област (крај). Самосталност јединица приликом вршења послова изворног делокруга гарантује се непосредно Уставом, а државним органима придржано је право интервенисања у случају повреде законитости. У оквиру правног режима децентрализације у Чешкој, по значају се истичу следећи закони: Закон о општинама (број 128/2000); Закон о регионима (број 129/2000); Закон о главном граду Прагу (број 131/2000); Закон о локалним буџетима (број 250/2000); Закон о изменама и укидању одредби Закона о областима, Закона о насељима, Закона о дистриктским надлештвима и Закона главном граду Прагу (број 132/2000).

Читав низ прописа који се односе на рад локалне и регионалне управе донет је у другој фази реформе јавне управе. Најзначајнији су: Закон о званичницима јединица територијалне самоуправе (бр. 312/2002), Закон о даљем преносу имовине, права и обавеза са Чешке републике на регионе, општине и удружења активна у области физичког тренинга и спорта (бр. 290/2002) и други.

4.2. Територијална организација

Подручје чешке државне територије, настањено са 10.248.621 становника и укупне је површине од 78.832 км². Оно је подељено на укупно 14 области (региона) и 6.248 општина. Чешка спада међу најмање европске државе. Географска величина има утицаја и на број и степене јединица децентрализације, као и на број јединица деконцентрације. Густина насељености достиже највиши ниво у градским подручјима, а најнижа је у западним и југозападним граничним подручјима државе. Чињеница да 75% становника живи у градским јединицама, истиче значај децентрализације у велеградовима. Чешка Република је покривена и разбацаном мрежом насеља – селима, али и малим и средњим градовима, равномерно распоређеним по целој њеној територији. Број насеља, без обзира на то да ли имају статус јединице децентрализације или не, достиже скоро 16 хиљада.

Региони (њих 13 и град Праг) формирани су доношењем Закона о оснивању виших јединица територијалне самоуправе (бр. 347/1997). Највећи међу регионима је Средња Чешка (Стредоцеску Крај) са својих 11.014 км², а најмањи је регион главног града Прага, који обухвата свега 496 км² површине. Дакле, у просеку, региони обухватају 5.633 км² површине. По броју становника предњачи регион главног града Прага, са 1.193.270 становника. Најмање становника има регион Карлови Вари (Karlovarsky Kraj) – 308.831. По области то је у просеку 734.418 становника.

Табела 22.

Региони	км ²
Највећи	11.014
Најмањи	496
Просечно	5.633
	Број становника
Највећи	1.172.893
Најмањи	306.210
Просечно	734.418

Скоро 80% од укупног броја општина, тј. њих 4.973 је са мање од 1000 становника. Око 18% општина има између 1.000 и 5.000 становника. Преко 100.000 становника има свега пет чешких општина. Прва међу њима је, наравно, Праг.

Најмања општина је Брезина са свега 6 становника. И према величини територије Праг је на првом месту, са 496 км², док се на супротном крају градацијске лествице опет налази Брезина са 0,42 км². У просеку, чешка општина има 1.644 становника и 12,7 км² површине.

Табела 23.

Општине	км ²	
Највећа	496	
Најмања	0.42	
Просечно	12.7	
	Број становника	
Највећа	1.186.855	
Најмања	6	
Просечно	1.644	
Број становника	Број општина	Процент (%)
<1000	4.973	79,56
1.000-5.000	1.013	16,21
5.001-10.000	134	2,14
10.000-50.000	109	1,74
50.001-100.000	17	0,27
100.000>	5	0,07

Законом о оснивању општина са овлашћеном општинском управом и општина са увећаним пренетим надлежностима (бр. 314/2002) дефинисане су нове врсте општина. **Општине са проширеним овлашћењима** или „општине са овлашћеном општинском управом“, у складу са посебним, секторским, законом, имају додатне, поверене надлежности за обављање послова у име мањих општина које немају ни потребно особље, нити опрему за обављање одређених надлежности. Општине су правни лица са правом на сопствену имовину, сопствене приходе и сопствени буџет. На општине са проширеним овлашћењима пренет је велики део надлежности некадашњих окружних управа (укинутих крајем 2002. године). Јануара 2003. године, укупно 205 општина са проширеним овлашћењима преузело је надлежности 76 окружних управа. Ове општине са проширеним овлашћењима морају да имају најмање 15.000 становника и приступачан гравитациони општински центар, што указује на преокретање тренда и почетак укрупњавања чешких јединица децентрализације. Тренутно је таквих општина са овлашћеном општинском управом (на вршење послова из пренесеног делокруга) 388, и оне у складу са посебним прописима и упутствима Министарства унутрашњих послова врше послове државне управе у тачно одређеним пословима.

Статус **статутарног града** (статутарни мјесто) стекло је 15 општина (градова), а њихова подручја се деле на градске четврти, односно градске дистрикте. Праг као главни град има посебан положај – истовремено је и општина и регион. Уколико је неко подручје катастарска целина са најмање 1.000 становника, која се граничи са најмање две општине, оно може постати посебна општина, ако исти статус задржи и општина од које се ово подручје одвојило. Потребно је да се након успешног одржавања референдума грађана са подручја које ће се одвојити поднесе предлог за одвајање надлежном регионалном надлештву.

4.3. Функције органа децентрализованих јединица

Унутрашња организација општина увек је иста (монотипска), без обзира на њихову величину и статус. Представничко тело под називом савет или веће (zastupitelstvo) састављено је од непосредно, на четири године, изабраних чланова, чији се број (зависно од величине конкретне општине) може кретати од 5 до 55. Одлуку о броју чланова који ће се бирати на следећим локалним изборима доноси постојећи сазив већа, најкасније 85 дана пре њиховог одржавања.

Сви пунолетни грађани Чешке републике (који 18 година пуне последњег дана избора), имају право да гласају на изборима и да буду бирани за већнике. Право гласа имају и странци са сталним пребивалиштем у општини, уколико је оно признато међународним споразумом који је Чешка ратификовала. У Чешкој Републици, локални изборни систем је пропорционалног типа. Градови који имају између 10.000 и 50.000 становника имају право да бирају 15 до 35 одборника, а они са између 50.000 и 150.000 становника могу бирати 25 до 45 одборника.

Министарство унутрашњих послова може распустити веће уколико у периоду од 6 месеци не одржи седницу са пуним кворумом. Једино средство које у таквој ситуацији стоји на располагању општини јесте да потражи судску заштиту.

Власт владе и примене општих прописа општине поверена је општинском одбору (*rada*) састављеном од начелника (старосте), његовог(их) заменика и других чланова. Укупан број чланова одбора, изабраних од стране већника међу собом, може бити од 5 до 11 и мора бити непаран, с тим да не сме прелазити 1/3 броја чланова локалног представништва. Уколико веће нема више од 15 чланова, чланови се не бирају, већ их поставља начелник општине (староста), као челни политички орган.

Начелник општине назива се староста, а градоначелник статутарног града приматор, и један је од чланова већа, изабран од стране осталих на ту функцију. Он је представник и заступник јединице локалне самоуправе. Староста сазива и председава седницама општинског већа и одбора и потписник је аката већа и одбора. Овлашћен је да, уколико сматра да постоје одређени недостаци, обустави извршење акта општинског одбора и врати га на одлучивање на првој наредној седници. У задатак старосте стављено је и старање о несметаном обављању послова из делокруга општинских тела у периоду од одржавања нових локалних избора до конституисања већа и избора новог старосте.

Секретар се налази на врху управног апарата у општини и одговара старости за све послове општинске управе – и изворне и поверене. Секретар учествује у раду општинског већа и одбора – у саветодавној улози. Личност именована на ту функцију мора бити ванстраначка, потпуно политички неактивна. Именује га и разрешава староста, али уз претходну сагласност челника региона.

Општинско веће може да формира комисије као своје иницијативне и саветодавне органе, којима може поверити и старање о пренесеним надлежностима (када одговарају старости за њихово правилно обављање). Општинско веће може формирати и разне одборе, од којих су обавезни финансијски и надзорни одбор.

Представништво грађана региона је регионално веће (zastupitelstvo), такође са четворогодишњим мандатом. Број чланова већа, у зависности од величине региона, варира између 45 и 65.

Орган тзв. извршне власти јесте регионални одбор (rada), који је састављен од 9 до 11 чланова, које бира регионално веће.

Политички прва личност региона је председник регионалног већа, гувернер (hejtman) – члан већа који је изабран да буде први међу једнакима и чији правни положај и овлашћења у потпуности кореспондирају са положајем старосте.

На челу регионалног управног апарата је директор. Именује га и разрешава председник регионалног већа, уз претходну сагласност Министарства унутрашњих послова. И његов положај кореспондира положају општинског секретара, и неспојив је са положајем представника у Парламенту Републике Чешке, односно члана већа у локалном представништву, и са политичким ангажманом.

4.4. Надлежности децентрализованих јединица

Законом о општинама су прецизиране њихове главне надлежности. Ствари од интереса за становнике општине су, сходно принципу супсидијарности, у њиховој надлежности, осим уколико су законом изричито поверене регионима. Општине, као што смо већ видели, могу да врше послове који спадају у категорију пренесених.

У изворни делокруг општина спадају следећи послови:

- одобравање развојних програма општине;
- доношење урбанистичког и просторног плана општине;
- усвајање буџета и завршног рачуна;
- оснивање и укидање различитих општинских фондова;
- оснивање и укидање субвенционисаних организација, правних лица, удружења, одобравање њихових оснивачких уговора и статута;
- одлучивање о власничком учешћу у одређеним правним лицима од значаја за рад општине;
- предлагање именовања и разрешења представника општине у органима правних лица у којима општина има власнички удео;
- доношење општинских прописа;
- расписивање локалног референдума;
- предлагање измена општинских катастарских подручја и одобравање споразума о промени општинских граница и спајању општина;

- утврђивање броја чланова општинских одбора и комисија;
- избор или разрешавање начелника, његовог заменика и других чланова општинског одбора;
- доношење одлука о сарадњи са другим општинама и о конкретним облицима такве сарадње;
- доношење одлука о оснивању и називима делова општине и именима улица итд.;
- додела титуле почасног грађанина и других почасних општинских награда;
- стицање и пренос имовине, укључујући и издавање непокретне имовине у власништву општине;
- давање донација удружењима грађана, хуманитарним организацијама, и другим појединцима и правним лицима активним на пољу физичке културе и спорта, старања о младима, социјалних служби, подршке породицама, заштите од пожара, културе, образовања, науке, здравства, спречавања наркоманије и криминала, заштите животне средине итд.
- утврђивање висине накнаде за рад општинских органа;
- оснивање и укидање општинске полиције;
- емисија обвезница и
- стварање услова за развитак одређених послова служби ради задовољења потреба грађана у области социјалног старања, становања, здравствене заштите, превоза и веза, информисања, образовања, културе и јавног реда.

Изворни послови региона су:

- подношење предлога закона Посланичком дому скуштине;
- подношење предлога Уставном суду за укидање прописа;
- доношење општих правних аката;
- усклађивање развоја јединица на свом подручју, одобравање развојних програма, осигурање њихове примене и надзор над извршавањем;
- одобравање просторне планске документације и доношење општих правних аката о просторном уређењу;
- избор представника региона у подручни одбор за повезивање;
- регулисање саобраћаја на подручју региона;
- доношење одлука које се тичу економских питања повезаних са функционисањем региона и оснивање трговачких друштава која би пословала у корист заједнице;

- одобравање дотација намењених раду удружења грађана, хуманитарних организација и сличних правних субјеката;

- емисија обвезница;

- задуживање итд.

Региони врше и огроман број послова из пренетог делокруга (у области образовања, културе, социјалне заштите, просторног планирања, здравствене заштите, унутрашњих послова, пољопривреде, лова и риболова, водопривреде, транспорта, заштите животне средине и управљања ванредним ситуацијама).

Законом, у надлежност општина може бити пренето обављање одређених послова државне управе, уз обавезу накнаде трошкова њиховог вршења из државног буџета. Као што смо претходно већ истакли, општине се могу сврстати у три категорије, према врсти пренесених послова:

- општине које обављају само послове изворног делокруга;

- општине које уз послове изворног делокруга врше и поверене послове у области вођења матичних књига и грађевине;

- тзв. овлашћене општине, које, осим наведених, обављају и друге послове (уместо малих општина које немају одговарајуће кадрове нити средства).

Расподела надлежности између појединих нивоа власти приказана је у следећој табели:

Табела 24.

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Регион	Општина
Послови опште управе			
Безбедност, полиција	•	•	•
Противпожарна заштита		•	•
Цивилна заштита		•	
Правосуђе	•		
Матичне књиге и јавне евиденције	•	•	•
Завод за статистику	•		
Образовање			
Предшколско образовање	•		•
Основно образовање	•		•
Средње образовање		•	
Струковно образовање		•	
Високо образовање	•		
Образовање одраслих		•	
Здравство			
Болнице		•	•
Здравствена заштита	•		•
Социјална заштита			
Забавишта и јаслице			•

Функција	Надлежна власт		
Социјалне услуге породицама		•	•
Социјални домови		•	•
Социјално осигурање	•		•
Становање и урбанизам			
Становање	•		•
Урбанизам			•
Регионално и просторно планирање		•	•
Животна средина			
Вода и канализација			•
Сакупљање и одлагање отпада			•
Гробља и крематоријуми			•
Кланице			
Заштита животне средине		•	•
Заштита потрошача			
Култура, забава и спорт			
Позоришта и концерт			•
Музеји и библиотеке		•	•
Паркови и отворени простори			•
Спорт и забава			•
Саобраћај и транспорт			
Путеви	•	•	•
Саобраћај		•	
Друмски саобраћај		•	•
Железнички саобраћај	•		
Луке	•		
Аеродроми	•		
Остало			
Економске услуге			
Гас	•		
Даљинско грејање			•
Водоснабдевање			•
Пољопривреда, шума, риболов			•
Електрична енергија			•
Економска промоција		•	
Трговина и индустрија	•		
Туризам	•	•	•
Остале економске услуге			

4.5. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима

Закон о општинама (бр. 128/2000) нормира облике и поступак сарадње међу општинама. Општине могу да сарађују у вршењу својих изворних послова, на основу уговора за обављање конкретног посла, оснивањем удружења за обављање одређених послова и оснивањем предузећа за вршење заједничких послова. Уговор о сарадњи мора да одобри општинско веће, без обзира на то да ли је ограничен у временском важењу или није.

Општине имају право да оснивају међусобна удружења ради остваривања заједничких интереса. Удружења општина се најчешће формирају ради обављања делатности у области образовања, социјалне заштите, здравства, културе, заштите од пожара, јавног реда, заштите животне средине, туризма, заштите животиња, чишћења јавних простора, управљања јавним зеленилом, одржавања јавне расвете, скупљања и одношења смећа и отпадних вода, водоснабдевања, проширења и унапређења комуналних мрежа, управљања имовином општина, одржавања локалних путева, шумарства, изградње станова, спортских и културних објеката, рада каменолома, рудника песка и набавке опреме за рударство и прераду минералних сировина.

Закон о регионима (бр. 129/2000) нормира облике сарадње међу регионима, чији су облици скоро исти као када је сарадња општина у питању (изузев што не постоји могућност да региони оснују заједничко удружење како би међусобно сарађивали).

Чешки савез градова и општина је најрепрезентативнија национална организација јединица просте децентрализације. Основан је и послује у складу са општеважећим прописима.

Удружење региона (чији су чланови сви региони и град Праг) успостављено је средином 2001. године, са циљем да помогне у решавању проблема реформе јавне управе.

Опште одредбе за систем надзора локалних и регионалних власти налазе се у релевантним законима (за општине: одредбе параграфа 123-129. Закона о општинама; за регионе: одредбе параграфа 80а-91. Закона о регионима). Министарство унутрашњих послова је одговорно за укупан управни надзор над актима јединица просте и потенциране децентрализације.

Полуге надзора над општинским телима, њиховим актима и радом су у рукама регионалних органа и Министарства унутрашњих послова.

Уколико локални или регионални органи стекну уверење да је држава приликом вршења надзора прекршила њихово право на самоуправу, као правно средство је предвиђена жалба Уставном суду, који је овлашћен да поништи акте државних органа у таквим ситуацијама.

У области поверених послова, надзор је у надлежности ресорних министарстава – при чему свако од министарстава може у свом делокругу, против прописа регионалног представништва, покренути поступак пред Уставним судом, док остале акте министарства могу поништити сама. У тим случајевима органи јединица децентрализације обавезни су да следе упутства утврђена од стране министарстава и

других централних органа државне управе, која морају бити објављена у службеном гласилу Владе.

Под одређеним околностима, пословање јединица децентрализације може бити предмет контроле Врховне канцеларије за ревизију (нарочито када је реч о трансферима и дотацијама из државног буџета намењеним јединицама децентрализације).

4.6. Анализа управљања децентрализацијом

Када је Чешка у питању, могуће је разликовати *две фазе* у процесу децентрализације: прва је почела у раним 1990-им годинама када су постављене уставне основе децентрализације. Друга је уследила крајем 1990-их и почетком 2000. године, када су успостављени региони као средњи, потенцирани степен децентрализације. Прва фаза је реализована релативно успешно, а резултати су били охрабрујући. Друга фаза је спроведена након одуговлачења, уз доста отпора, и са резултатима које још није могуће у потпуности оценити као позитивне или негативне.

Као што смо већ поменули, децентрализација је била суштинска компонента демократских реформи у свим државама бившег социјалистичког блока источне и централне Европе после 1989. године. Изградња новог система територијалне организације власти била је основни задатак, који није могао бити одложен, јер би одлагање имало негативан утицај на друге компоненте процеса реформе. Реформа и демократски локални избори требало је да олакшају смену старих локалних и регионалних комунистичких политичких елита. Такође, избори за нове органе имали су снажно симболичко значење, као начин којим се легитимишу нове друштвене снаге. Политички фактори су често били примарни у првој фази децентрализације, а управне и економске околности су често падале у други план. Ова фаза децентрализације, била је пуна планова и очекивања, еуфорије у погледу демократизације, која је требало да исцели све „неправде из прошлости“ и испуни различите политичке и друштвене идеале и амбиције. Локализам, као идеална будућност посткомунистичког друштва, који је подразумевао различите врсте јединица децентрализације, формиране применом непосредне демократије и без бирократије, био је међу тим идеалима. Децентрализација у Чешкој је била реакција на централизам комунистичког режима, а посебно на занемаривање традиционалних, малих руралних заједница, које су 1970-их и раних 1980-их изгубиле свој правни субјективитет, јер су биле присиљене на укрупњавање. Он је подстакао децентрализацију, регионални активизам и био је израз

снажне жеље за јаким локалном аутономијом и самоуправом, али је истовремено генерисао и много нереалних очекивања од децентрализације.

Новоформирани систем децентрализације у Чешкој и данас карактеришу: уситњена структура и постојање великог броја малих, неинтегрисаних општина; модел двоструког колосека када су у питању надлежности општина итд. Иако, са једне стране велика и успешна, прва фаза децентрализације и реформа општинске управе оставила је неке проблеме нерешеним, и такође створила велики број нових. Из дуге листе таквих проблема издвојили смо само оне које смо сматрали најзначајнијим.

Фрагментација јединица децентрализације је била непланирана и нуспродукт управне реформе. У периоду од 1990. до 1993. године, број општина повећан је за пола, а касније се стабилизује на око 6.200. Далеко највећи део општина (79 %) сада су само мала сеоска места са мање од хиљаду становника у којима живи мање од једне петине (17%) од укупног броја становника Чешке. Сићушне јединице децентрализације су по правилу премале да функционишу као стабилне политичке, административне и привредне јединице, јер не могу да мобилишу довољно личних, политичких, економских и организационих ресурса. Као решење за овај проблем (пошто је поновно укрупњавање било немогуће из више разлога), често се предлаже један „одоздо на горе“ приступ, тј. да општине оснивају **удружења** ради међусобне сарадње и обављања послова од заједничког интереса. Други метод је, као што смо већ видели, да се мала општина ослободи неких својих надлежности и да повери те обавезе мрежи одабраних градова који би омогућили корићење јавних служби становницима околних, мањих јединица децентрализације. Чешка Република се креће у том правцу. Као што је већ споменуто, 383 општина, што чини 6% од њиховог укупног броја, добило је нове поверене надлежности и дужност да их врше и у суседним подручјима.

Други проблем који се јавио у процесу децентрализације су **финансијске неприлике** јединица децентрализације, и он је уско повезан са фрагментацијом и делом је једна од њених последица. Дисбаланс и задуженост општина и њихових буџета расте од краја 1990-тих година. Према подацима Министарства финансија из 2001. године, 67% општина је у дуговима. У јуну 2002. године, по први пут у Чешкој новијој историји, једна општина је банкротирала и њена имовина је продата на јавној аукцији. Задуженост је најчешће резултат недовољне финансијске дисциплине појединих јединица, неискуства у финансијским питањима итд, што су обично (али не искључиво) проблеми малих општина. Као решење се предлаже консолидација локалних јединица и јачање локалних буџета, што треба да буде дугорочна мера.

Следећи проблем је **демократска легитимисаност** јединица децентрализације, која је угрожена опадајућим учешћем грађана на изборима.

Још један проблем који је допринео смањењу транспарентности локалне самоуправе јесте недовољна разграниченост и **конфузија изворних и пренетих надлежности**. Иако се, на формалном нивоу, ове две области јасно разликују, јединице децентрализације су често тешко у стању да повуку јасну линију разграничења између њих у свом свакодневном раду. Ова разлика је још мање разумљива за обичне грађане који очекују да своје послове могу да обаве без обзира са којим су од „два лица“ подручних јединица у контакту.

Један од тешких проблема са којима се суочавају јединице децентрализације јесте и запошљавање довољно **квалификованог особља** у општинским управама и њихово задржавање у служби. Често стресни послови, низак друштвени престиж и скромна плата не чине подручне службе и управе привлачним за младе, образоване и амбициозне људе.

Као системски проблем показало се и непостојање или неадекватност структура децентрализације око и између градских центара. Постојећи модел није довољно свестран да понуди широке и довољно флексибилне организационе облике, способне да изађу у сусрет новим изазовима са којима се суочавају градови, градске агломерације и региони.

Прва искуства са имплементацијом региона, као потенцираног степена децентрализације у Чешкој, указала су на неколико проблема који могу довести до компликација у будућности. Најозбиљнији међу њима је **слаб политички легитимитет регионалних органа**. Велики део јавности и неки утицајни политички фактори скептично су посматрали прве кораке регионалних јединица.

Као привремени проблем наводи се и **непостојање територијалног идентитета** региона. Као новим јавноправним колективитетима, њима, у већини случајева, недостају историјски претходници и узорци, као и осећање регионалног идентитета које тек треба да се развије. Такође, проблем је био и то што су поједине општине, које се не слажу са утврђеним границама регионима, желеле да припадну неком другом региону. Због тога су неки региони одлучили да промене своје изворне називе како би пробудили осећања идентификације код свог становништва.

Поједина питања у вези финансирања региона су само привремено решена. Продужен пренос неких надлежности и имовине од централних органа на регионе, као и **опстајање јединица деконцентрације** државне управе ван регионалне структуре

(иако своје функционисање треба да прилагоде регионалном апарату и подручју), такође су допринели отежавању процеса децентрализације.

Процесом реформе првенствено је руководило чешко Министарство унутрашњих послова.

Једним од најважнијих корака у првој фази реформе државне управе у Чешкој сматра се усвајање Закона о укидању одређених закона у вези са Законом о регионима, Законом о општинама, Законом о окружним канцеларијама и Законом о главном граду Прагу (бр. 132/2000), којим су овлашћења државних органа, школа и округа пренета на регионе – било као изворне, било као пренете надлежности. Тај пренос овлашћења променио је садржај 29 закона и делокруге 9 министарстава. Регионима су поверена овлашћења да оснивају средње стручне школе, струковне школе, школе језика, специјалне основне школе са здравственим установама, основне уметничке школе, домове за децу итд. Овим се изменио начин функционисања свих 2399 образовних институција, које се од 30. септембра 2001. године налазе под управом региона (који сnose инвестиционе трошкове, док држава и даље финансира плате, уџбенике, школска помагала и опрему).

Као битан фактор успешности процеса децентрализације наводи се и *обезбеђивање повратних информација* о корацима који се предузимају приликом реформе јавног сектора, што је нарочито значајно у почетној, првој фази реформе.

Следећа фаза територијалне реформе јавне управе путем децентрализације започела је крајем 2002. године када су *укинуте окружне канцеларије*, а њихови послови пренети на јединице децентрализације (пре свега на општине са проширеним овлашћењима и регионе), и за циљ је имала интеграцију управног система Чешке Републике. Одговарајућим законима промовисан је модел тзв. заједничког вршења јавне управе на регионалном и општинском нивоу. Незграпна територијално-административна структура била је још један мотив за другу фазу процеса децентрализације, јер су постојеће јединице децентрализације занемаривале постојање многих микро-регионалних центара, географски и историјских већ признатих. Из ових разлога су укинуте окружне канцеларије, а њихови послови пренети на јединице децентрализације. То је захтевало избор општина које су способне да преузму највећи део окружних надлежности. Почетни избор ових општина са проширеним овлашћењима извршен је на основу сложене географске анализе, а потом је њихов коначан број утврђен кроз дијалог централних државних органа (владе и парламента). У сврху прецизирања њиховог делокруга, надлежности и овлашћења, 2002. године

донет је читав сет нових закона. Подручја општина са проширеним овлашћењима ће у будућности морати да се уклопе у подручја региона. Још један задатак који је пред Министарством унутрашњих послова Чешке Републике јесте интеграција функција општина јер су неке толико мале да не могу самостално да врше своје функције.

Горе наведена листа нерешених питања која су остала иза једне углавном успешне реформе подсећају нас да је децентрализација, као облик реформе јавне управе, процес који стално траје а не једнократна мера и да никада није до краја завршен.

5. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

5.1. Државни систем

Хрватска (4,4 милиона становника, 56.594 км²) је према Уставу од 21. децембра 1990. године унитарна парламентарна република. Право гласа за представничко тело (Сабор) имају сви хрватски држављани старији од 18 година који живе у Хрватској или иностранству, као и држављани БиХ хрватске народности.

Председник републике бира се на општим изборима на период од 5 година. Он формално именује и разрешава председника владе (и министре, на предлог председника владе), врховни је командант оружаних снага и има велика овлашћења у ванредним ситуацијама.

Хрватски сабор је једнодоман и сачињен од 151 заступника. Заступници се бирају на општим изборима на период од 4 године, по комбинованом систему, при чему је шест места у Сабору резервисано за представнике Хрвата који живе у иностранству, а пет за народне мањине. За улазак у Сабор, странка или листа мора да освоји најмање 3% гласова.

Некадашњи Жупанијски дом Сабора, у којем су све жупаније и Град Загреб имали по 3 заступника, и у чијим је рукама било и право вета, укинут је уставним променама из 2001. године.⁵²⁷

5.2. Територијална организација

Хрватска је подељена на 20 жупанија и 1 град са статусом жупаније (Загреб), 127 градова и 429 општина.⁵²⁸

⁵²⁷ „Народне новине“, број 28/01.

Жупаније су уставним променама из 2000. године „промовисане“ у јединице регионалне децентрализације. До тада су имале двојак карактер. Биле су истовремено јединице децентрализације (са законом утврђеним самоуправним делокругом послова и изабраним органима власти) и подручне територијалне јединице централних државних власти, за чије је функционисање одговарао жупан (извршни орган жупаније као самоуправне јединице, кога је изабрала жупанијска скупштина, а потврдио председник државе, и истовремено високи државни функционер на челу органа државне управе у жупанији). Према Уставу из 2000. године, жупаније постају искључиво јединице подручне (регионалне) самоуправе, иако заправо још увек немају пун капацитет и све карактеристике правих регионалних јединица децентрализације.

Подручје жупаније представља (или би тако бар требало да буде) природну, историјску, саобраћајну, привредну, друштвену и самоуправну целину, која обухвата простор више јединица локалне самоуправе (градова и општина). Жупанија се установљава ради обављања послова од регионалног интереса, а у пракси јој је била намењена првенствено координативно-интегративна функција, ради подстицања промоције развоја локалних заједница које обухвата.

Када је у питању територијална организација у Хрватској након стицања независности, могуће је разликовати два заокружена периода: први, од 1992. до 1997, и други од 1997. до 2009. године. Трећи, који је почео 2009. године, још увек траје.

Закон о подручјима жупанија, градова и општина (општина) у Републици Хрватској усвојен је 1992. године. Њиме је нормирана територијална организација Републике Хрватске, као и начин и методологија оснивања нових јединица децентрализације. Као што смо показали у трећем делу дисертације, територијална подела један је од најважнијих фактора успешно уређеног, економичног система децентрализације, која има своју финансијску, интегративну, функционалну и социјалну димензију. Законом је основано 20 жупанија, Град Загреб (са статусом жупаније), 70 градова и 421 општина. По доношењу Закона, уследило је даље

⁵²⁸ При анализи децентрализације у Хрватској коришћени су следећи извори: **European Commission**, *Regions of the European Union, A statistical portrait — 2009 edition*, Luxembourg, 2008, 53 pp; **Council of Europe**, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Croatia* (1st ed.), Strasbourg, 1998, 30 pp; **Committee of Regions**, *Decentralization of the EU Decision-Making Process*, Brussels, 2005, 60 pp; Kopriv, Ivan (ed.): *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb, Faculty of Law University of Zagreb and Croatian Law Centre, 2003, 476 p.; **З. Злокапа, Д. Дамјановић** (ур.), *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд, 2008.

територијално уситњавање,⁵²⁹ што је као резултат имало **константан пораст броја јединица децентрализације**, уз паралелно слабљење њихових потенцијала за обављање послова изворног делокруга. Доста постојећих и новостворених јединица није испуњавало критеријуме за оснивање нових јединица децентрализације (хомогеност, комплементарност, економска снага, гравитационо седиште, развојне могућности итд.).

Године 1997, долази до промена (њихов правни основ налазио се у новоусвојеном Закону о подручјима)⁵³⁰ које представљају покушај исправљања почетничких грешака које су карактерисале претходни период, али које нису зауставиле процес даљег уситњавања државне територије. Према новоусвојеном закону, у Републици Хрватској је и даље било 20 жупанија (овај пут са измењеном територијом), Град Загреб (у статусу 21. жупаније), 121 град и 416 општина. Дакле, наведеним законом установљене су 54 нове општине, статус града добило је 47 већ постојећих општина, а 13 општина је укинута.

Трећи, у тренутку обављања истраживања још увек важећи, Закон о подручјима донет је 2006. године.⁵³¹ Према њему, укупна територија Републике Хрватске (56.602,99 км²), коју, према подацима пописа из 2001. године, настањује 4.437.460 становника, подељена је на укупно 556 јединица децентрализације и то: 127 градова, 429 општина, 20 жупанија и Град Загреб.

Табела 25.

Јединица децентрализације	Површина (км ²)			Број становника		
	Највећа	Најмања	Просечна	Највећа	Најмања	Просечна
Жупанија	5.353	641	2.692,46	779.145	85.135	239.213
Град	640,04	11,47	167,57	779.145	2.106	37.955
Општина	955,45	6,09	85,64	16.300	621	4.628

⁵²⁹ Након усвајања Закона о подручјима жупанија, градова и опћина (општина) у Републици Хрватској у децембру 1992. до усвајања новог Закона о подручном устројству у јануару 1997., тада ресорно надлежно Министарство управе примило је укупно 431 захтев грађана, њихових удружења, органа локалних власти, посланика, одбора и других којима су тражене промене подручног организовања.

⁵³⁰ Закон о подручјима жупанија, градова и опћина у Републици Хрватској („Народне новине“, број10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03 и 175/03).

⁵³¹ Закон о подручјима жупанија, градова и опћина у Републици Хрватској („Народне новине“, број 86/06).

Према Закону о локалној самоуправи и управи из 1992. године, општине се оснивају за подручје једног или више насеља. За статус града потребно је испунити неколико критеријума: административни (статус града има свако насељено место у којем је седиште жупаније), популациони (свако насељено место са више од 10.000 становника има статус града), и гравитациони (седишта ранијих општина према којима гравитирају приградска насеља уколико је то оправдано); уз остављену могућност да се изузетно овај статус додели и насељима која не испуњавају наведене критеријуме (ако постоје историјски, економски, саобраћајни и други разлози). De iure разликовање градских и сеоских општина није учињено, иако се де de facto та разлика може видети.

Према подацима из последњег пописа становништва (2001. година), 37,6% територије Хрватске обухваћено је градским подручјима, а готово 2 пута више обухватају општинска подручја (62,6%).

Табела 26. Класификација градова по броју становника

Број становника	Број градова	Процент (%)
< 1.000	-	-
1.000-5.000	15	12
5.000-10.000	36	30
10.000-50.000	60	49
50.000-100.000	8	7
100.000-500.000	3	2
>500.000	1	0.81

Табела 27. Класификација општина по броју становника

Број становника	Број општина	Процент (%)
< 1.000	16	4
1.000-5.000	322	77
5.000-10.000	73	17
10.000-50.000	9	2
>50.000	-	-

5.3. Функције органа децентрализованих јединица

Први редовни локални избори у Хрватској одржани су 1993. године, након усвајања Закона о избору чланова представничких тијела јединица локалне самоуправе и управе⁵³² који је увео мешани, делом већински, делом пропорционални, изборни систем и прописао остала правила везана за формирање органа децентрализованих јединица. Каснијим изменама овог закона, прво је поступно (на изборима 1997. године

⁵³² Закон о избору чланова представничких тијела јединица локалне самоуправе и управе („Народне новине“, број 90/92, 69/95, 59/96, 63/96 и 64/00).

већинским системом је бирана свега једна четвртина већника, а три четвртине пропорционалним методом са страначких и независних листа) а 2001. године коначно и у потпуности, напуштен већински изборни систем, уз наглашено противљење експерата таквом решењу.

Органи општина, градова и жупанија могу бити:

- представнички - општинско веће, градско веће и жупанијска скупштина,
- извршни - општинско поглаварство, градско поглаварство, жупанијско поглаварство, општински начелник, градоначелник и жупан,
- управни - одели (одељења), службе и други организациони облици у којима се непосредно извршавају послови из делокруга јединица децентрализације.

Представничко тело је овлашћено на доношење статута и других аката; избор и разрешавање функционера општине, града односно жупаније; оснивање радних тела; оснивање предузећа, јавних установа и других правних лица; усвајање буџета итд.

Број чланова представничког тела мора бити непаран, а изузетно може бити и паран – уколико је то потребно ради остваривања права припадника националних мањина на одговарајућу заступљеност у представничком телу. Овај број се одређује статутом општине, односно града, у оквиру законом прописаног оквира и позитивно је пропорционалан броју становника јединице децентрализације.

Табела 28.

Број становника јединице	Број чланова	
	Општинско веће	Градско веће
мање од 3.000	7-13	7-13
3.000-10.000	9-15	9-15
10.000-30.000	13-19	13-19
више од 30.000		19-35

Скупштина Града Загреб има 51 члана.

Број чланова жупанијских скупштина одређује се статутом жупанија и не може бити већи од 51, нити мањи од 31.

Представничко тело има председника и до два потпредседника, који се бирају већином гласова свих представника. Председник припрема и сазива седнице представничког тела, председава седницама представничког тела и представља га – што не значи да представља саму јединицу децентрализације. Међутим, у мањим општинама и градовима (до 3.000 становника) које немају посебне извршне органе, председник представничког тела (већа) је уједно и општински начелник (или

градоначелник), па тада представља и заступа своју општину, односно град. Представничко тело може имати различита радна тела која му помажу у раду.

Извршну власт у хрватским јединицама децентрализације врше општински начелници, градоначелници и жупани.

Општински начелник и заменик општинског начелника, градоначелник и заменик градоначелника, жупан и заменик жупана бирају се на непосредним изборима у складу са посебним законом. Општински начелник, градоначелник, односно жупан и њихови заменици могу се разрешити дужности.

Општине и градови до 3.000 становника немају посебне органе извршне власти. У њима је општинско, односно градско веће, уједно и поглаварство, а председник већа је уједно и општински начелник, односно градоначелник. Такву организацију, ако желе, статутом могу да пропишу и веће општине и градови (до 10.000 становника).

Општински начелници, градоначелници и жупани заступају општину, град и жупанију; председавају поглаварством, обављају надзор над законитошћу аката и рада; обезбеђују извршавање општих аката јединица децентрализације; обезбеђују обављање поверених послова државне управе; руководе радом управних органа и службеника, обављају и друге послове утврђене статутом.

Општински начелници, градоначелници и жупани имају право да обуставе примену општег акта који није у складу са законом. На лица која врше дужност општинског начелника, градоначелника и жупана примењују се прописи о спречавању сукоба интереса приликом обављања јавних послова.

Општински начелник, градоначелник, односно жупан:

1. припрема предлоге општих аката,
2. извршава или осигурава извршавање општих аката представничког тела,
3. усмерава рад управних органа јединице децентрализације у обављању послова из њиховог изворног делокруга и надзире њихов рад,
4. управља некретнинама и покретностима у власништву јединице децентрализације као и неним приходима и расходима, у складу са законом и статутом,
5. одлучује о стицању и отуђивању покретности и непокретности јединице децентрализације чија појединачна вредност не прелази одговарајући износ буџетских прихода.
6. Обавља и друге послове утврђене статутом.

За обављање послова из изворног делокруга јединица децентрализације, као и послова државне управе пренетих на те јединице, установљавају се управна одељења

(одјели) и службе. У јединицама децентрализације до 3.000 становника установљава се јединствена управна јединица за обављање свих послова из самоуправног делокруга, а у општинама и градовима изнад 3.000 становника може се успоставити таква јединица али и не мора.

Устројство управних органа јединице децентрализације уређује се општим актом јединице децентрализације, у складу са статутом и законом.

Месни одбор се оснива статутом јединице локалне самоуправе као облик непосредног учешћа грађана у одлучивању о локалним пословима од непосредног и свакодневног утицаја на живот и рад грађана. Оснива се за једно насеље, више међусобно повезаних мањих насеља или за део већег насеља, односно града који у односу на остале делове чини засебну разграничену целину (део насеља).

Уз могућност преноса послова са жупаније на градове (велике градове и седишта жупанија), Закон о локалној самоуправи оставља опцију да се одлуком представничких органа града и општине, у складу са статутом града, односно општине, и статутом жупаније, поједини послови из самоуправног делокруга града и општине пренесу или на жупанију или на месну самоуправу (месни одбори, градске четврти, градски котари) са својством правног лица, и органима изабраним на изборима за месну самоуправу. Премда разни облици месне самоуправе имају својство правног лица и посебне жиро рачуне, локалне јединице нису склоне да им поверавају значајније послове из свог самоуправног делокруга, изузев када је у питању град Загреб, где градске четврти располажу значајним средствима.

5.4. Надлежности децентрализованих јединица

У Закону о одређивању послова из самоуправног дјелокруга јединица локалне самоуправе и управе из 1992. године примењен је *принцип енумерације* приликом одређивања послова општина, градова и жупанија, да би се, уз ризик рестриктивности у одређивању круга изворних послова, ипак прецизно знало шта је чија надлежност. У таквој расподели, локалне јединице су у надлежност добиле послове из области привреде, пољопривреде, шумарства, водопривреде, трговине, туризма, угоститељства, поморства, трговине, саобраћаја, железничког саобраћаја, просторног уређења, заштите животне средине, стамбених и комуналних делатности, културе, спорта, имовинско-правних послова и опште управе. Све остале послове који нису изричито стављени у надлежност локалних самоуправних јединица наставили су да врше органи централне државне управе.

Са Уставним променама из 2000. године доследније је примењен принцип супсидијарности, па је прописано да ће, приликом додељивања послова, предност имати она јавноправна лица која су ближа грађанима, иако у том тренутку одредба Европске повеље о локалној самоуправи није била ратификована. Са постепеним нормирањем посебних, секторских области делатности јединица децентрализације и њихових органа, полако су стављани ван снаге поједини делови Закона о одређивању послова.

Године 2001, усвојен је низ закона којима је извршен пренос послова државне управе (из области основног и средњошколског образовања, здравственог осигурања и социјалне заштите) на жупаније и градове, чиме је извршена децентрализација управљања и финансирања установа у предметним областима. Изменама и допунама Закона о основном и средњем школству, оснивачка права над основним и средњим школама и ученичким домовима пренета су на основне и потенциране јединице децентрализације, уређено је питање управљања школама и прецизиране су обавезе око подмирења трошкова рада школа. Изменама и допунама Закона о здравственом осигурању, део обавеза за обезбеђивање рада појединих здравствених установа пренет је на жупаније и прецизније су уређена питања управљања центрима за социјалну заштиту, те разграничења обавеза подмирења трошкова. Уз то, на жупаније су пренесена оснивачка права за део домова социјалне заштите. Такође, у области културе, донет је низ закона, чиме су установљена већа овлашћења јединица децентрализације у тој области.

На јединице потенциране децентрализације (жупаније) извршено је преношење само дела надлежности из области основног школства, средњег школства, социјалне заштите и здравствене заштите, а на јединице локалне самоуправе извршено је преношење само неких функција у основном школству. Разлог томе је што су свега 32 града и град Загреб (број градова у то време био је 123) преузели децентрализоване функције у области основног школства, док су за школе у преосталом делу земље те функције преузеле жупаније. Без обзира на оснивачка права градова кад су школе у питању, средства за плате и материјалне трошкове запослених и даље се обезбеђују у државном буџету – што је слично решење оном које је примењено и у српском правном систему. У школском одбору који управља школом и именује директора, градови имају мањи број представника. Иако је преношење ових послова пратило преношење прихода за њихово обављање, оправдано се поставља питање да ли се ради о срезмерном преношењу прихода. Досадашња искуства су показала да су углавном

преношена мања средства, недовољна за адекватно обављање пренетих задатака. Повећани су приходи оних јединица локалне самоуправе које су преузеле децентрализоване функције, јер су на тај начин оствариле додатне изворне приходе из додатног удела у порезу на доходак.

Закон о измјенама и допунама Закона о финансирању јединица локалне самоуправе и управе („Народне новине“, број 59/01) посебно регулише питања везана за финансирање свих децентрализованих послова.

Закон о локалној самоуправи прописује да општине и градови у свом самоуправном делокругу обављају послове локалног значаја којима се непосредно остварују потребе грађана, а који нису Уставом или законом додељени државним органима, и то пре свега послове који се односе на:

- уређење насеља и становање,
- просторно и урбанистичко планирање,
- комуналне делатности и привреду,
- дечију заштиту,
- социјалну заштиту,
- примарну здравствену заштиту,
- предшколско и основно образовање,
- културу, физичку културу и спорт,
- заштиту потрошача,
- заштиту и унапређење животне средине,
- противпожарну и цивилну заштиту,
- саобраћај на свом подручју,
- остале послове сходно посебним законима.

Посебним законима, који уређују наведене делатности, могу се одредити послови чије су обављање општине и градови дужни да организују, те послови које они могу обављати.

Велики градови, али и градови седишта жупанија у свом самоуправном делокругу обављају послове локалног значаја којима се непосредно остварују потребе грађана, а нарочито послове који се односе на:

- уређење насеља и становање,
- просторно и урбанистичко планирање,
- комунално пословање,

- дечију и социјалну заштиту,
- примарну здравствену заштиту,
- васпитање и образовање,
- културу, физичку културу и спорт,
- заштиту потрошача,
- заштиту и унапређење природне средине,
- противпожарну и цивилну заштиту,
- саобраћај на свом подручју,
- одржавање јавних путева,
- издавање грађевинских и локационих дозвола,
- доношење докумената просторног уређења,
- и остале послове сходно посебним законима.

Као што видимо у делокруг великих градова пренети су послови издавања грађевинских и локационих дозвола и других аката везаних за изградњу објеката. Тиме се управљање просторним развојем повезује у свеобухватан процес, с обзиром да локалне јединице доносе акте просторног планирања. Међутим, не може се говорити о пуној децентрализацији у овој области у условима у којима се посебним законима на локалне јединице преноси тек део послова из Уставом дефинисаног (изворног) самоуправног делокруга (нпр, надлежности јединица децентрализације у области просторног уређења и изградње, према постојећој законској регулативи, не могу се сматрати ни потпуним ни целовитим). То показује да процес децентрализације није доведен до краја и да се он мора наставити преношењем послова и овлашћења (као и средстава за њихово обављање) – првенствено на градове.

Закон о локалној самоуправи, омогућава да се посебним законима којима се уређују поједине делатности одреде послови чије су обављање дужни да организују велики градови и послови које они могу да обављају. Закон прописује да градови који имају више од 35.000 становника, као и градови седишта жупанија, поред послова из свог изворног делокруга који је одређен Законом, на свом подручју могу да обављају и послове из делокруга жупаније.

Исто тако, и представнички органи других локалних јединица (и општина и градова) могу да затраже од жупанијске скупштине да им, уз сагласност одговарајућег органа централне државне управе надлежног за послове локалне и подручне (регионалне) самоуправе, повери обављање одређених послова из самоуправног

делокруга жупаније на подручју те јединице, под условом да могу да осигурају довољно прихода за њихово обављање.

У изворне послове жупанија спадају:

- образовање,
- здравство,
- просторно и урбанистичко планирање,
- привредни развој,
- саобраћај и саобраћајна инфраструктура,
- одржавање јавних путева,
- планирање и развој мреже образовних, здравствених, социјалних и културних установа,
- издавање грађевинских и локационих дозвола, других аката везаних уз градњу и извршење докумената просторног уређења за подручје жупаније изван подручја великога града,
- остали послови сходно посебним законима.

Посебним законима могу се одредити послови обавезног делокруга чије је обављање жупанија дужна да организује, као и факултативни жупанијски послови.

Уопште говорећи, без обзира што говоримо о изворним надлежностима, надлежности нису до краја целовите у смислу искључивог права вршења и неподељености. Тако су, на пример, у области пољопривреде, на државном нивоу задржана овлашћења за израду државног програма развоја пољопривреде, за одређивање мера структурне и земљишне политике, за прописивање цена пољопривредних производа, за утврђивање критеријума за класификацију сељачких газдинстава итд. Јединицама децентрализације препуштено је да прописују и извршавају одлуке о одржавању канала, пољских путева, да сачињавају локалне програме управљања пољопривредним земљиштем итд.

У области културе, давање одобрења за почетак рада установа у култури је остало на државном нивоу, што важи и за давање сагласности за размену музејске грађе или за престанак рада установе итд. Локална самоуправа има овлашћење да оснива установе и да их финансира уколико је и њихов оснивач. Доношење програма рада, одређена питања у вези са финансирањем, запошљавањем, изградом аката и оснивањем управљачког одбора, у надлежности су самих установа у култури.

Надлежности јединица децентрализације у Хрватској сумиране су у следећој табели:

Табела 29.

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Регион	Општина
Послови опште управе			
Безбедност, полиција	•		
Противпожарна заштита	•		•
Цивилна заштита	•		
Правосуђе	•		
Матичне књиге	•		
Завод за статистику	•		
Бирачки спискови	•		
Образовање			
Предшколско образовање			•
Основно образовање	•		
Средње образовање		•	
Струковно образовање		•	
Високо образовање	•		
Образовање одраслих		•	•
Здравство			
Болнице	•	•	
Здравствена заштита	•		•
Социјална заштита			
Забавишта и јаслице			•
Социјалне услуге породицама		•	•
Социјални домови		•	•
Социјално осигурање			•
Становање и урбанизам			
Становање	•		•
Урбанизам	•	•	•
Регионално и просторно планирање	•		
Животна средина			
Вода и канализација		•	•
Сакупљање и одлагање отпада		•	•
Гробља и крематоријуми			•
Кланице			•
Заштита животне средине	•		•
Заштита потрошача			•
Култура, забава и спорт			
Позоришта и концерт	•	•	•
Музеји и библиотеке	•	•	•
Паркови и отворени простори	•		•
Спорт и забава			•
Верски објекти	•		
Други културни објекти	•	•	•
Саобраћај и транспорт			
Путеви	•	•	•
Саобраћај	•		•
Друмски саобраћај			•

Функција	Надлежна власт		
Железнички саобраћај			•
Луке		•	
Аеродроми	•		
Остало			
Економске услуге			
Гас	•		•
Даљинско грејање			•
Водоснабдевање			•
Пољопривреда, шума, риболов	•		•
Електрична енергија	•		•
Економска промоција	•	•	•
Трговина и индустрија	•	•	•
Туризам	•	•	•
Остале економске услуге			

5.5. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима

Сарадња јединица децентрализације подразумева заједничко обављање неких од послова из категорије изворних, које заједничким снагама организују две или више јединица, на основу претходно закљученог споразума. То наравно претпоставља да постоји потреба за решавањем заједничког проблема, што ће на крају резултирати ефикаснијим и економичнијим обављањем послова од заједничког интереса. Насупрот тенденцији даљег уситњавања јединица децентрализације, њихова међусобна сарадња у Хрватској тренутно је једини механизам који може да подигне ниво делотворности у пружању услуга грађанима, нарочито у малим, финансијски slabим јединицама децентрализације. Без обзира на постојање правног основа за сарадњу у Закону о локалној самоуправи, потребно је прецизирати конкретне начине за подстицање таквог повезивања, успоставити систем финансијских подстицаја за оне јединице које сарађују, а у поједним случајевима чак и прописати и обавезну сарадњу јединица децентрализације. У Хрватској се најчешће сарадња јединица децентрализације успоставља у области пружања комуналних услуга.

Ради заштите уставности, законитости и права грађана, држава обавља надзор над законитошћу рада и аката органа јединица децентрализације, на начин и у поступку утврђеним законом којим је уређен систем државне управе. Надзор законитости општих аката које у самоуправном делокругу доносе представничка тела општина, градова и жупанија, обављају канцеларије државне управе у жупанијама и

надлежна средишња тела државне управе, свако у свом делокругу, у складу са посебним законом.

Општински начелник, градоначелник и жупан дужни су да доставе статут, пословник, буџет или други општи акт старешини државног надлештва заједно са изводом из записника, који се односи на поступак доношења општег акта прописан статутом и пословником, у року од 15 дана од дана доношења општег акта.

Министарство надлежно за обављање послова државне управе који су пренети на органе јединице децентрализације може општинском начелнику, градоначелнику и жупану давати наредбе.

Влада Републике Хрватске може органима јединице децентрализације одузети овлашћење за обављање пренетих послова државне управе ако њихови органи не поступају по наредбама надлежног министарства.

5.6. Анализа управљања децентрализацијом

Анализу поступка децентрализације у Републици Хрватској можемо поделити у четири основне фазе:

- од 1992. до 2001,
- од 2001. до 2005,
- од 2005. до 2009,
- од 2009. и надаље.

Први закон из ове области донет по осамостаљењу био је Закон о локалној самоуправи и управи из 1992. године. Касније је овај закон мењан више пута.⁵³³ Законом је успостављен нов систем децентрализације, са градовима и општинама као основним јединицама локалне самоуправе, и жупанијама са двојаким карактером – јединице децентрализације и, истовремено, јединице деконцентрације (вероватно по узору на француске департмане). Врло брзо уследило је доношење и осталих системских закона из ове области.⁵³⁴ Одмах је постало очигледно да законом није

⁵³³ Закон о локалној самоуправи и управи („Народне новине“, број 90/92, 94/93, 117/93, 128/99 и 109/07).

⁵³⁴ Закон о одређивању послова из самоуправног дјелокруга јединица локалне самоуправе и управе („Народне новине“, број 75/93, 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98 и 69/99); Закон о Граду Загребу („Народне новине“, број 90/92, 76/93, 69/95, 14/97 и 36/98); Закон о финансирању јединица локалне самоуправе и управе („Народне новине“, број 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 и 132/06); 12 Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи („Народне новине“, број 33/01, 60/01 – веродостојно тумачење и 129/05);

извршено разликовање јединица децентрализације с обзиром на њихову величину, број становника и економску снагу, тј. да је хрватски систем локалне самоуправе остао монотипски, па се 2001. (након уставних промена из 2000. године) прешло на флексибилнија решења која су поменуте факторе узимала у обзир и омогућавала економски снажним јединицама децентрализације да, поред обавезних, врше и друге послове. Темељ касније децентрализације у образовању, здравству, социјалној заштити и противпожарној заштити постао је тада новодонети Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи и заједно са њим Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе.

Усвајањем Оквирног програма децентрализације за период од 2004 до 2007. године, Влада Хрватске иницирала је следећу фазу у процесу децентрализације, кроз ширење надлежности, повећање самосталности, реформу система финансирања јединица децентрализације и омогућавање превазилажења тешкоћа у реализацији пројеката у области комуналне инфраструктуре. У сврху реализације овог програма именовано је посебно тело – Повјеренство за децентрализацију – сачињено од представника ресорних министарстава и удружења локалних јединица.⁵³⁵

Као честе проблеме који се јављају у пракси децентрализације, Повјеренство је означило неразумевање концепта децентрализације (пројекти децентрализације су, по степену задржане контроле били пројекти деконцентрације), велику неуједначеност финансијске моћи јединица децентрализације, и недостатак кадровских потенцијала, тј. стручне оспособљености локалних службеника за вршење изворних и поверених послова.

Усвајањем Закона о измјенама и допунама Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи из 2005. године, у хрватски систем децентрализације уводе се нове јединице – велики градови – као привредна, финансијска, културна, здравствена, саобраћајна и научна средишта развоја ширег окружења са више од 35.000 становника. Велики градови су добили нова овлашћења у областима просторног планирања, изградње и управљања путевима.

Закон о избору чланова представничких тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе („Народне новине“, број 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05-прочишћени текст и 109/07).

⁵³⁵ Тренутно постоје следећа удружења на нивоу државе: Удруга градова и Удруга опћина и Хрватска заједница жупанија.

На крају, пошто смо без довољно података, јер је процес тек на почетку, изнећемо само хипотезу да је у Хрватској започела нова фаза развоја процеса децентрализације која би требало да се огледа пре свега у укрупњавању јединица децентрализације и елиминисању нефункционалних јединица из система децентрализације (у питању су јединице са мање од 40% сопствених прихода у укупним приходима). До оваквог „заокрета“ дошло је, пре свега, под утицајем економске кризе у коју је хрватска држава запала последњих година.

6. РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА

6.1. Државни систем

Према Уставу од 23. децембра 1991. године, Словенија је парламентарна република. Председник републике бира се на општим изборима на 5 година, а може бити изабран највише 2 пута за редом. Он представља Словенију, врховни је командант оружаних снага, расписује изборе за државну скупштину и проглашава законе.

Парламент је дводом и састоји се од Државне збора и Државног савета. Државни збор има 90 посланика који се бирају на општим изборима на 4 године. Државни савет заступа носиоце социјалних, привредних, стручних и локалних интереса, и има 40 чланова. Чланови се бирају на пет година, и то тако што представнике локалних интереса бирају бирачи из скупштина општина, а остали чланови се бирају по интересним групама.

Према подацима са краја 2005. године (31. децембар), Република Словенија обухвата подручје од 20.273 квадратних километара које настањује 2.003.358 становника. Према подацима из октобра 2006. године, она је подељена на 210 општина (које се сврставају у категорију ЛАУ2, некадашњи НУТС5), од којих 11 има статус градских општина (Цеље, Копер, Крањ, Љубљана, Марибор, Мурска Собота, Нова Горица, Ново Место, Птуј, Словењ Градец и Велење). Све општине су организоване у 58 округа, 14 статистичких региона (Помурска, Подравска, Короска, Савињска, Засавска, Сподњепосавска, Југовзходна Словенија, Нотрањско-крашка, Осредњесловенска, Горењска, Горишка, Обално-крашка) и 2 кохезиона региона (Источна Словенија, који обухвата следеће регионе – Помурска, Подравска, Короска, Савињска, Засавска, Сподњепосавска, Југовзходна Словенија и Нотрањско-крашка; и Западна Словенија, састављен од региона Осредњесловенска, Горењска, Горишка и Обално-крашка).

У следећој табели дат је приказ величине словеначких општина по површини и броју становника.

Табела 30.

	Општина	Површина (км ²)	Општина	Број становника
Највећа	Кочевје	555	Љубљана	267.592
Најмања	Одранци	7	Ходош	348
Просечно		105		10.352

Табела 31. Класификација општина према броју становника.

Број становника	Број општина	Процент %
< 1.000	6	2.86
1.000 – 5.000	105	50.00
5.000 – 10.000	47	22.38
10.000 – 20.000	34	16.19
20.000 – 50.000	15	7.14
50.000 – 100.000	1	0.48
100 000 – 500.000	2	0.95

6.2. Територијална организација

Основне јединице децентрализације у Словенији су општине.⁵³⁶ Успостављају се као правна лица искључиво законом, којим се истовремено одређује и подручје које обухватају. Нове општине могу се оснивати, али претходно се мора спровести тзв. прелиминарни референдум, на којем би становници подручја чији се статус мења изразили своје мишљење о предлогу за формирање нове јединице децентрализације.⁵³⁷ Устав Републике Словеније (променама одредби члана 143. извршеним у јуну 2006. године) дефинише децентрализацију у Словенији као двостепену, која ће бити остварена успостављањем регионалне самоуправе.

⁵³⁶ При анализи децентрализације у Републици Словенији коришћени су следећи извори: **European Commission**, *Regions of the European Union, A statistical portrait — 2009 edition*, Luxembourg, 2008, 53 pp; **Council of Europe**, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Slovenia (3rd ed.)*, Strasbourg, 2007, 28 pp; **Committee of Regions**, *Decentralization of the EU Decision-Making Process*, Brussels, 2005, 60 pp; **З. Злокапа, Д. Дамјановић** (ур.), *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд, 2008.

⁵³⁷ Сличан поступак предвиђен је одредбом члана 12 српског Закона о територијалној организацији („Сл. Гласник РС“, бр. 129/2007).

Критеријуми за установљавањем нових општина прецизирани су у одредбама чланова 13-15. Закона о локалној самоуправи. Према њима, насеља која желе да промене свој статус у општину морају испуњавати одређене услове. На њиховом подручју морају постојати основношколске институције, као и институција основне здравствене заштите. Такође морају постојати одговарајућа јавна предузећа способна да врше послове јавних служби, поштанске услуге итд. И на крају, подручје мора имати своју библиотеку и одговарајуће просторије са опремом за смештај и рад локалне управе. Општина не сме да има мање од 5.000 становника (изузев када постоје разлози везани за њихов географски или погранични положај, или када разлози историјског, економског или другог карактера то налажу – али ни тада тај број не сме да буде мањи од 2.000).

Градска општина је дефинисана као компактно насеље или група насеља повезаних у јединствену целину, које обухвата и становништво које свакодневно путује на рад у такво насеље. Такво градско насеље може добити статус градске општине уколико има више од 20.000 становника и најмање 15.000 радних места (од којих најмање половина мора бити из група терцијарних и кватернарних делатности). Такође, такво градско насеље мора бити географски, културни и економски центар свог подручја. Наравно, неопходно је да и преостали део раније целовитог подручја такође испуњава ове услове.

Нову општину законом оснива државни парламент (Државни збор).

Просечна површина општине је 105 км² (иако подаци показују да заправо постоје велике разлике у површини међу општинама - од 7 до 555 км²), а просечан број становника је 10.352 (највише их има у Љубљани 267.592, а најмање у општини Ходош 348; навише је општина код којих број становника не прелази 5.000 – 50% од укупног броја).

Окрузи, као подручне јединице државне управе, односно јединице деконцентрације, имају сопствено подручје, надлежности и органе управљања, којима се овде нећемо посебно бавити. Када је у питању њихов однос према општинама, треба рећи да, иако не врше директну контролу законитости општинског деловања, окрузи морају пријавити надлежном министарству уочене незаконитости у вршењу послова из изворних надлежности локалних самоуправа.

Према подацима из 2006. године, у општинској управи било је запослено 4.184 особа - 2.290 службеника, 1.572 стручно-техничког особља, 10 приправника и 213 особа на раду у тзв. режијским одељењима. Највеће су управе градских општина

(Љубљана са 550 запослених, Марибор са 249, Цеље и Копер са 125 итд), али има, за нашу, српску праксу невероватних, потпуно супротних примера – општина Језерско нема ниједног запосленог у општинској управи! Број становника по запосленом у општинској управи јако варира (од 90 до 1126 становника по запосленом) и у просеку износи 479 становника по запосленом. Углавном мале општине имају мали број запослених (неке само 3), што онемогућава специјализацију рада и квалитетније пружање услуга грађанима. Међу тим службеницима често нема ниједног са универзитетским образовањем, што уз недостатак средстава доводи до немогућности припреме и имплементације било каквог развојног пројекта, односно до немогућности остваривања двосмерне комуникације са органима државе приликом законског регулисања појединих питања локалне самоуправе. Овако мале управе онемогућавају и даљу деконцентрацију државних послова њиховим сврставањем у категорију пренесених.

За плате и друге трошкове запослених у словеначким општинама отприлике се одваја 5% општинских прихода (и овај број треба узети са резервом јер тај проценат варира од 15,53% до 1,99%). Трећина општинских расхода отпада на плате запослених.

6.3. Функције органа децентрализованих јединица

Према одредбама Закона о локалној самоуправи, словеначке општине имају три основна органа: општинско (градско) веће, (градо)начелника и надзорни одбор. Када су општинска управа и њена делатност у питању, кључна су прва два органа. Улога надзорног одбора састоји се, пре свега, у контроли јавне потрошње у општини.

Нормативна делатност на општинском нивоу је у рукама општинског већа, које усваја општинске прописе, буџет и надзире рад начелника и општинске управе, пре свега у погледу спровођења својих одлука. Може бројати од 7 до 45 чланова, зависно од броја становника у општини, а бирају их грађани на непосредним, слободним, тајним и општим изборима који се одржавају на сваке 4 године. Право гласа имају сви становници стално настањени на подручју општине који су навршили 18 година. Ово право признато је и пунолетним страним држављанима стално настањеним на територији Словеније. Држављани неке од земаља чланица ЕУ са сталним пребивалиштем на територији Републике Словеније могу да буду и бирани за чланове општинских већа. Мањинским италијанским, мађарским и ромским групама, уставом и законом је гарантовано право на политичку репрезентацију у општинском већу. Већински изборни систем се примењује у оним општинама чија већа немају више од 12

већника, а у свим осталим се примењује пропорционални изборни систем. Све општине са више од 7 већника подељене су на изборне јединице.

Закон о локалној самоуправи предвиђа и одређене *подоштинске облике децентрализације* као што су месне, сеоске заједнице и четврти (квартне заједнице). Њихов назив, подручје, статус и надлежности одређују се одлуком општинског већа у чијем су саставу. Иницијативу за оснивање ужих делова општине или за промену њихових подручја може дати група грађана или одређени број становника дела општине. Веће општине морају иницијативу образложити. Пре оснивања ужих делова општине или пре промене њихових подручја, веће мора консултовати становнике тих подручја путем институција непосредне демократије (скуп грађана, референдум) и то у односу на називе и подручја ужег дела општине (18. члан Закона о локалној самоуправи). Ужи делови општине могу имати своје непосредно изабране органе (тј. већа) или специјалне саветодавне органе које именује општинско веће (из реда становника тих мањих организационих јединица). Дакле, постоји и могућност да овакви облици подоштинске децентрализације функционишу и без постојања већа. У питању су облици деконцентрације који повећавају утицај грађана на начине решавања појединих питања директно повезаних са подручјем које настајују (локалне јавне службе, одржавање локалних путева и других јавних површина, подстицање културних и других друштвених делатности и други послови у складу са статутом општине).

Дакле, може се рећи да је унутрашња децентрализација општина доста јака. Све довољно велике општине имају квартове (градске општине), односно месне и сеоске заједнице, на које је пренесено одлучивање о локалним питањима која су везана за животне услове ових ужих делова општина (некатегорисани јавни путеви, зимска служба, културна и спортска локална удружења, локалне приредбе и томе слично). У буџетима општина планира се посебан део који је намењен јединицама њихове унутрашње децентрализације и којим оне саме располажу. Одлуке доноси колективни орган таквих јединица. Градоначелник општине или његов заменик одржава редовне састанке са председницима већа заједница и консултује их о стварима из њихове надлежности. С већом унутрашњом децентрализацијом смањују се притисци за одвајање појединих делова у самосталне нове општине.

Власт владања, односно егzekутиве, налази се у рукама градоначелника као најважније политичке фигуре у општини. Он представља општину и општинско веће, сазива и председава његовим седницама (без права гласа). Осим тога, градоначелник усмерава и надзире рад општинске управе, којом непосредно руководи секретар

општине – начелник општинске управе. Градоначелник предлаже опште акте и буџет већу на усвајање и политички је одговоран за спровођење одлука донетих од стране општинског већа. Он може ускратити примену одређених одлука општинског већа ако их сматра незаконитим или супротним статуту или неком другом општем акту општине, када је дужан да на уочене недостатке упозори општинско веће. На основу Закона о државним службеницима и Закона о организацији и областима рада општинске управе, градоначелник одређује структуру послова у општинској управи и поставља, односно запошљава особље у општинској администрацији.

Градоначелник може вршити и поједине управне послове у име државе уколико га на то овласти одговарајуће министарство.

Општинска управа се састоји од једног или више одељења утврђених одговарајућом одлуком општинског већа (доноси се на предлог градоначелника) којом се такође утврђује састав и надлежности органа општинске управе. Општинска управа самостално обавља управне, стручне, техничке, организационе, развојне и друге послове у областима као што су вршење јавних служби, организациони облици њиховог остваривања итд. Општинска управа врши надзор над законитошћу рада јавних предузећа у складу са законом. Начин пружања комуналних услуга дефинише се секторским законима из области енергетике, саобраћаја и веза, водопривреде, управљања другим природним ресурсима, као и одговарајућим прописима о заштити животне средине итд. Овим секторским законима може бити предвиђено да поједине комуналне услуге могу да имају обавезан карактер. Као што смо већ навели, начелник општинске управе је општински секретар, али то може бити и директор општинске управе. То је општински службеник одговоран за рад локалних органа и служби. Према одредбама Закона о државним службеницима и Закона о локалној самоуправи, њега именује и отпушта градоначелник.

Општинско веће и градоначелник су међусобно једнаких позиција (ниједно не може захтевати оставку оног другог).

Када је непосредно учешће грађана у вршењу послова локалне самоуправе у питању, одредба члана 44. Закона о локалној самоуправи садржи решења слична онима која постоје и у позитивном српском законодавству из области локалне самоуправе (збор грађана, општински референдум и народна иницијатива).

6.4. Надлежности децентрализованих јединица

Изворне надлежности словеначких општина дефинисане су одредбом члана 21. Закона о локалној самоуправи. Поред тога што обављају све послове општина, градске општине су дужне да обављају и послове у области јавног градског превоза, заштите животне средине, становања (вођење и одржавање стамбених регистара, регулисање и надзор над издавањем станова, издавање дозвола за обављање одређених послова у становима, праћење нивоа станарина и обављање инспекцијских послова у овој области). У осталим областима нема већих разлика између градских општина и општина.

Општина самостално обавља локалне послове од јавног значаја (изворне надлежности), које су дефинисане у Закону о локалној самоуправи и секторским законима, или их сама одређује властитим општим актом.

За задовољавање потреба својих становника општина нарочито:

- управља општинском имовином;
- ствара услове за привредни развој општине и у складу са законом обавља надлежности из области угоститељства, туризма и пољопривреде;
- планира просторни развој, у складу са законом обавља послове у области изградње објеката и управљања грађевинским земљиштем;
- ствара услове за изградњу станова и повећање фонда социјалних станова;
- уређује, управља и води бригу о локалним јавним службама у оквиру својих надлежности;
- води бригу о заштити ваздуха, земље, извора воде, о заштити од буке, о сакупљању и одлагању отпада и обавља друге делатности у оквиру заштите животне средине;
- уређује и одржава водоводне и енергетске комуналне објекте;
- гради, одржава и уређује локалне јавне путеве, рекреационе и друге јавне површине, у складу са законом уређује саобраћај у општини те обавља послове општинске полиције;
- организује заштиту од пожара и спасилачке тимове;
- организује помоћ и спасавање у случају елементарних и других несрећа;
- организује комунално-полицијску службу и брине за ред у општини;
- организује функционисање погребних предузећа и уређивања гробаља;
- унапређује службе социјалне заштите, основну заштиту деце и породице, социјално угрожених, инвалида и старих;

- подржава развој образовања одраслих које је значајно за развој општине и за квалитет живота својих становника;

- унапређује васпитну, образовну, друштвену и другу делатност на свом подручју;

- унапређује развој спорта и рекреације;

- унапређује културно-уметничке активности, популарише културне програме и врши општеобразовну, библиотечку делатност, те, у складу са законом, води бригу о културном наслеђу на свом подручју;

- обавља контролу над локалним приредбама;

- организује општинску управу;

- одређује прекршаје и новчане казне за прекршаје којима се крше прописи општине, обавља инспекцијски надзор над спровођењем општинских прописа и других аката којима уређује обавезе из своје надлежности, ако законом није другачије одређено;

- усваја статут општине и друге опште акте,

- уређује друге локалне надлежности од јавног значаја.

Општина сакупља и обрађује податке који су јој потребни за обављање послова, обавља статистичке, евиденционе и аналитичке послове за своје потребе.

Држава може да пренесе на општине извођење појединачних послова из државне надлежности. До промене Устава (2006), за такав пренос била је потребна претходна сагласност општине, а сада ова сагласност више није потребна. Разлози за пренос су рационалније и функционалније вршење надлежности у општини, а нарочито у областима:

- уређења јавног приградског саобраћаја;

- радног времена угоститељских објеката;

- извођења послова на подручју градње објеката и геодетске службе;

- јавне мреже гимназија, средњих и других школа;

- јавне здравствене службе на секундарном нивоу.

Обављање појединачних послова из државне надлежности може се пренети на све општине - на градске, на више општина на одређеном подручју или на појединачну општину. За извођење пренесених послова држава им обезбеђује одговарајућа финансијска средства (24. члан ЗЛС). Локални органи, дакле, могу, поред типичних локалних послова од јавног значаја, обављати и пренете послове из државне надлежности.

Иако су поједини послови у потпуној надлежности локалне самоуправе, држава има значајну улогу и у тим, изворним, подручјима. Као пример може послужити предшколско васпитање које је у искључивој и изворној надлежности локалне самоуправе. Држава, међутим, одређује висину плата запослених и стандарде за просторије, опрему, број деце по старосним групама, квалификације запослених, услове за напредовање, итд. Тако су се општине нашле у ситуацији да морају обезбедити финансирање рада вртића без могућности суштинског утицања на њихов рад и трошкове пословања. Због такве ситуације општине су предложили да држава на себе преузме обезбеђивање плата запослених у вртићима. То би било слично решењу које постоји у области основног образовања, где су надлежности подељене између државе (плате учитеља) и локалне самоуправе (материјални трошкови одржавања школе, превоз ученика у школу).

Подела надлежности се може табеларним путем приказати овако:

Табела 32.

Функција	Надлежна власт		
	Држава	Регион	Општина
Послови опште управе			
Безбедност, полиција	•		•
Противпожарна заштита			•
Цивилна заштита	•		•
Правосуђе	•		
Матичне књиге	•		
Завод за статистику	•		
Бирачки спискови	•		
Образовање			
Предшколско образовање			•
Основно образовање	•		•
Средње образовање	•		
Струковно образовање	•		
Високо образовање	•		
Образовање одраслих	•		•
Здравство			
Болнице	•		
Здравствена заштита	•		•
Социјална заштита			
Забавишта и јаслице			•
Социјалне услуге породицама			•
Социјални домови	•		•
Социјално осигурање	•		•
Становање и урбанизам			
Становање			•
Урбанизам			•
Регионално и просторно планирање	•		•
Животна средина			

Функција	Надлежна власт		
Вода и канализација	•		•
Сакупљање и одлагање отпада			•
Гробља и крематоријуми			•
Кланице			
Заштита животне средине	•		•
Заштита потрошача	•		
Култура, забава и спорт			
Позоришта и концерт	•		•
Музеји и библиотеке	•		•
Паркови и отворени простори	•		•
Спорт и забава	•		•
Верски објекти			
Други културни објекти	•		•
Саобраћај и транспорт			
Путеви	•		•
Саобраћај	•		
Друмски саобраћај	•		•
Железнички саобраћај			
Луке	•		•
Аеродроми	•		
Остало			
Економске услуге			
Гас	•		•
Даљинско грејање			•
Водоснабдевање			•
Пољопривреда, шума, риболов	•		•
Електрична енергија	•		
Економска промоције	•		•
Трговина и индустрија	•		
Туризам	•		•
Остале економске услуге			

Закон о регионима поставља основу за поделу надлежности између државних органа, региона и општина – у складу са принципом супсидијарности. У последњих десет година извршене су продубљене анализе послова и надлежности министарстава и других органа јавне власти, како би се одредило који су то задаци од регионалног значаја и регионалног карактера. Истовремено је извршена анализа надлежности јединица локалне самоуправе, уз узимање у обзир њихове величине и управних капацитета, у циљу идентификације оних надлежности ових јединица децентрализације које би адекватније обављали региони.

Тако се дошло до следећег скупа основних надлежности региона:

- 1) регионални развој и економија (што обухвата регионалне структурне политике и планирање одрживог развоја целог подручја региона; дефинисање подручја са посебним развојним потребама и успостављање

регионалних развојних агенција; туристичка удружења регионалног карактера, као и други послови који се односе на промоцију и развој туризма у региону; оснивање фондова за развој малих предузећа, односно доношење мера за подстицај рада малих и средњих предузећа);

2) животна средина, простор и енергија (доношење регионалног програма за заштиту животне средине; доношење прописа о просторном уређењу којима би се омогућило просторно планирање од регионалног значаја; осмишљавање концепта локалне енергетске стабилности и снабдевања; управљање отпадом и његово одлагање; водоводни послови; изградња стамбеног простора);

3) саобраћај (стратегија развоја саобраћајне мреже у региону; програми развоја регионалног саобраћаја; превоз путника и посебних категорија путника; режим саобраћаја на регионалним путевима и њихово одржавање; цивилни туристички аеродроми (изузев метеоролошких прогноза за ваздушни саобраћај); изградња цивилних аеродрома од регионалног значаја; унутрашњи речни односно пловни саобраћај; мере за спречавање утапања; издавање дозвола за прављење скијалишта; надзор над радом скијалишта);

4) пољопривреда, шумарство и храна (структурне пољопривредне политике и мере за њихово остваривање);

5) образовање, наука и спорт (оснивање струковних школа, виших струковних школа и факултета са програмима прилагођеним потребама региона; изградња студентских домова; суоснивање јавних високошколских институција; развој спорта у региону);

6) здравље (стратегија регионалног развоја здравствених служби; програми здравствене заштите и њихово спровођење на регионалном нивоу; оснивање регионалних здравствених институција; формирање кризних здравствених центара за случај природних и других непогода и несрећа; формирање регионалног већа за јавне службе из области здравства; доношење мера за ефикасно вршење јавних здравствених услуга на примарном нивоу односно за вршење фармацеутских услуга из те категорије; и у склопу тога мере за очување животне средине);

7) рад, породица и социјална заштита (старање о социјалном развоју у региону, социјалној превенцији, допунским социјалним програмима; регионалне мреже за кућну негу; мреже центара за социјални рад; домови за

старије особе; објекти за старање о одраслим особама; оснивање кризних центара и других установа за рад са угроженим групама – склоништа за жене, бескућнике; претучене, центри за инвалиде, наркомане и трајно болесне људе; регионални планови за спречавање и смањење злоупотребе забрањених супстанци; третман и програм социјалне рехабилитације);

8) култура (оснивање јавне културне институције од регионалног значаја – регионални архив, музеј, галерија; позориште - и институције за управљање историјским наслеђем и споменицима; оснивање регионалне библиотеке са посебним задацима; доношење програма за одрживи развој културе, ревитализацију споменика и очување регионалне баштине);

9) одбрана (посебне мере заштите од пожара у урбаним срединама и природним подручјима и ефикасан систем упозоравања у случају опасности од пожара на подручју целог региона; организовање вежби за случај пожара; формирање тимова за спасавање и помоћ у случају природних непогода; процена штете у случају природних и других несрећа; помоћ у случајевима катастрофалних непогода и несрећа);

10) инострани послови (различити облици прекограничне сарадње);

11) унутрашњи послови (превенција и образовање у саобраћајним стварима; издавање дозвола за: јавне скупове, пријем у држављанство – изузев у случајевима натурализације; издавање дозвола за привремени боравак странаца и престанак таквог боравка; послови везани за издавање личних карата и пасоша; издавање дозвола и сертификација ватреног оружја, регистрација пребивалишта и боравишта; промена имена; вођење различитих матичних књига; управни послови везани за паркирање, дозволе за возњу и аутомобиле).

6.5. Међусобни односи децентрализованих јединица власти и односи са централним државним органима

Највећи део сарадње, засноване на одредбама Закона о локалној самоуправи, заснива се на заједничким комуналним инфраструктурним системима, наслеђеним из претходног система. Јавна (комунална) предузећа, која су обично стубови носиоци таквих комуналних инфраструктурних система, заједничка су имовина више општина (најчешће су у питању општине које су некада чиниле једну општину) које њима заједнички управљају преко својих представника у надзорним органима тих предузећа. Седишта тих предузећа се обично нису мењала још из ранијег система – обично се

налазе у општини која је раније била централна. Очување заједничког система управљања комуналном инфраструктуром допринело је одржавању одговарајућег нивоа квалитета и ефикасности у вршењу јавних служби. Све општине које су након издвајања и започињања самосталног правног живота одлучиле да формирају своја посебна јавна предузећа и комуналне системе данас се суочавају са проблемима услед недостатка одговарајућих финансијских и стручних средстава.

Осим јавних предузећа, и неке службе из области социјалне заштите и друштвених делатности остале су заједничке за више новоформираних општина - основне школе за децу са посебним потребама, домови здравља, итд.

У последње време почиње да се развија и нови тип сарадње – добровољно удруживање управних апарата општина – путем оснивања заједничких међуопштинских управних органа – ради квалитетнијег пружања услуга грађанима или рационализације пословања (до такве врсте сарадње долази у области инспекцијског надзора, просторног планирања итд). Држава овакву праксу потпомаже одговарајућим финансијским средствима (преузимањем на себе половине трошкова рада заједничких органа) јер се зна да ће на дуге стазе такви облици сарадње сигурно довести до смањења јавних расхода општина у питању. Органима централне власти је нарочито стало да се оснивају овакви органи за вршење управних и стручних задатака с обзиром да се показало да мале општине немају довољно управних капацитета да их самостално обављају.

Државна контрола законитости делатности јединица децентрализације предвиђена је Уставом, Законом о локалној самоуправи и Законом о државној управи. Цео систем контроле је установљен уз стриктно поштовање начела самоуправе, и разликује се у зависности од тога да ли је предмет контроле вршење пренетих или изворних надлежности јединица децентрализације. Основни носиоци надзора су Влада и одговарајућа министарства, која то чине у оквиру сопствене надлежности. Када су у питању изворне надлежности, могуће је вршити само контролу њихове законитости, при чему не постоји општа управна контрола изворних делатности јединица децентрализације. Контролна тела су овлашћена да скрену пажњу локалној јединици да својим актом крши устав или закон и да предложи одговарајуће решење. Уколико локална јединица не прихвати тај предлог, контролном надлештву преостаје да целу ствар изнесе пред Уставни суд. Дакле, органи контроле немају овлашћења измене, поништавања или укидања оваквих аката. Таква овлашћења има Уставни суд у случају општих аката, и Управни суд у случају појединачних аката. Изузетно, у посебним

случајевима предвиђеним законом, надлежно министарство може привремено преузети обављање дужности, уколико је јединица децентрализације била привремено спречена да обавља одређене јавне службе (водоснабдевање, на пример).

Када су у питању пренесене надлежности, надлежна министарства су, осим што могу да одлучују по жалбама на акте јединица децентрализације донете у таквим стварима, у могућности и да издају одговарајућа упутства којих су јединице децентрализације дужне да се придржавају. Непридржавање оваквих упутстава може бити санкционисано одузимањем делегиране(их) надлежности. Локалне самоуправе своја права у таквим ситуацијама могу да штите пред управним судовима.

6.6. Анализа управљања децентрализацијом

Главни циљ свих реформи вршених у Словенији - децентрализација државе и већа примена принципа супсидијарности – још увек није остварен. За тако, нешто систем састављен од веома разноликих локалних јединица са истим обимом надлежности, показао се као непримерен. Мале општине не могу да удовоље неким потребама становника, јер за пружање услуга често важи принцип економије обима који је могуће обезбедити само у већим општинама. Као пример могу послужити комуналне (нпр, водоснабдевање), али и друге друштвене делатности (нпр, образовање одраслих). Развијена међуопштинска сарадња добар је показатељ потребе за постојањем већих система ради ваљаног вршења јавних служби на ефикасан, квалитетан и економичан начин. Исто тако, децентрализација не сме да буде или постане спонтани процес (као што се то у великој мери десило у Словенији), над којим је из различитих разлога изгубљена скоро сва контрола, већ процес са јасно дефинисаним циљевима и начинима њиховог постизања. Ако је циљ јачање локалне самоуправе, тај циљ није могуће постићи са малим немоћним општинама које не могу никако да буду равноправан партнер државним органима. Питање учешћа локалног становништва у процесима одлучивања на локалном нивоу може се решавати унутрашњом децентрализацијом општина. Мала општина није гарант локалне демократије, јер власт у таквој општини може лако присвојити једна група (нарочито ако она има у рукама и економску моћ) и искључити све остале интересне групе из процеса одлучивања. У великим општинама цивилно друштво је обично боље организовано, тако да једна интересна група не успева лако да монополизује власт. Због малих капацитета, општине често морају сарађивати са суседним општинама и на тај начин вршити службе. Према одређеним мишљењима, приликом даље

децентрализације Републике Словеније, требало би прво прецизно одредити које су то надлежности које општине треба да врше, па тек онда, на основу дефинисаних компетенција, одредити оптималну величину јединица децентрализације и начине њиховог финансирања.

Уставним променама из 2006. године, предвиђено је стварање региона као другог степена децентрализације, но да би ова норма у пракси заживела потребно је усвајање пратећих закона (Закон о регионима, Закон о регионалним изборима, Закон о поступку формирања региона, Закон о финансирању региона) у словеначком Парламенту. Ови закони би требало да изврше поделу надлежности између државе и јединица децентрализације у складу са принципом супсидијарности и принципом конекситета. Према тренутно доступним подацима, не може се предвидети је да ли ће окрузи као подручне јединице централне државне управе бити укинута. У најави су и нови закони о локалним финансијама и локалним безбедоносним снагама (локалној полицији, која би требало да преузме задатак одржавања локалног реда и контролу саобраћаја у општинама).

ОСМИ ДЕО – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На крају, у оквиру закључних разматрања, даћемо сумаран приказ нашег истраживања, ставова које смо заступали и критичких закључака до којих смо дошли поводом појединих отворених питања децентрализације.

У првом делу дисертације трасирали смо правце нашег истраживања. Потом смо одредили континенталне правне системе као објекат истраживања и извршили разграничење од одговарајућег појма у „Великим правним системима“. Континенталне правне системе смо, у сврху нашег истраживања, поделили у две групе: консолидоване правне системе и правне системе у процесу консолидовања. У прву групу укључили смо Француску, Немачку и Данску, као прототипове великих система децентрализације европског континенталног простора. У другу групу, правних система у процесу консолидовања, укључили смо системе оних држава које су биле „пробни полигони“ управно-реформских захвата, нарочито на пољу децентрализације. Ту пре свега мислимо на Мађарску, Чешку, Хрватску и Словенију. У овој групи нашла се и Румунија као једина држава у региону која има законски регулисан процес децентрализације (Закон о поступку децентрализације бр. 195/2006) и Бугарска због подопштинских нивоа децентрализације (кметства). Наравно, величина, положај, број становника такође су утицали на одлуку да за компаративну анализу изаберемо баш ове правне системе. У последњем тренутку смо одустали од анализе система децентрализације у Русији, који такође спада у групу континенталних правних система, због релативно скоре реформе система (Федерални закон број 131 о општим принципима локалне самоуправе је усвојен 2003, а ступио је на снагу 1. јануара 2009. године), због појединих овлашћења извршне и судске власти над јединицама децентрализације која имају карактер хијерархијских (која су коришћена приликом смене градоначелника Москве, на пример), због постојања различитог распореда и врста овлашћења и послова међу јединицама истог степена просте и потенциране децентрализације у зависности од федералне јединице у којој се налазе и због изузетно јаке финансијске зависности од трансфера централних државних власти.

У другом делу дисертације, најпре смо обрадили теоријско-правна одређења појма децентрализације у домаћој и страниј јуриспруденцији. Обрађена су и критички сагледана схватања Феодора Васиљевича Тарановског, Лазе Костића, Михајла Илића, Павла Димитријевића, Радомира Д. Лукића, Славољуба Поповића, Еугена Пусића, Николе Стјепановића, Момчила Димитријевића, Ратка Марковића, Зорана Томића, Стевана Лилића, Милана Петровића, Предрага Димитријевића, Милана Влатковића и Радивоја Маринковића. Од страних аутора обрађена су схватања Оријуа, Ведела,

Дигија, Прелоа, Драгоа, Лобадера, Дебаша, Шевалијеа, Бирдоа, Беное, Бертелемија, Ривероа, Окситија, Келзена, Петерса, Мана и Путнера.

Указано је на неке недостатке у ставовима појединих аутора као што је сврставање федералних јединица у облике децентрализације, подвођење деконцентрације под децентрализацију, негирање правне коначности одлука органа јединица децентрализације и др.

Нашој критици највише је била изложена врло заступљена подела децентрализације на територијалну и функционалну. Ми смо у дисертацији показали да не постоји функционална децентрализација, већ да је једина права децентрализација заправо она која се још назива и територијална, и да стога не треба посебно истицати њену територијалну страну. Наиме, приликом одређивања појма децентрализације доминантан је тзв. географски елемент, јер се њиме, формално, утврђује „локација“ обављања подручних јавних послова, односно субјеката који их врше. Такође, нема места издвајању посебне врсте децентрализације – функционалне децентрализације, због неопходности постојања елемента демократског избора органа јединица децентрализације. У супротном случају, када елемент изборности изостане, највероватније ће се радити о деконцентрацији. Треће, у случају тзв. функционалне децентрализације, не поштује се принцип мултифункционалности, као саставни елемент појма децентрализације, што такође искључује њено сврставање под децентрализацију.

Након што смо критички приказали становишта већине релевантних правних аутора који су се бавили одређењем децентрализације, дали смо нашу дефиницију појма децентрализације. Ми децентрализацију одређујемо као уставни или законски пренос управне власти и јавних послова од интереса за уже територијалне колективитете са, пре свега, државе на друга несuverена, правна лица јавног права са демократски изабраним органима, која ће их обављати независно, самостално и одговорно, а чије остваривање остаје под преносиочевим нехијерархијским надзором. Оваква дефиниција је настала као резултат самосталног промишљања аутора и анализе појмовних одређења других теоретичара.

Из тако конструисаног појма, дедуковали смо и дефинисали шест кључних принципа децентрализације: принципа мултифункционалности, изборности органа, јавно-правног субјективитета, самосталности (аутономности), нехијерархијске контроле и територијалног простирања. Ови принципи представљају темеље успешног разграничења децентрализације од других појмова у правној науци везаних за

вертикалну поделу и организацију власти, као што су: централизација, деконцентрација, деволуција, аутономија и дереликција.

Приликом проучавања децентрализационе динамике, показали смо и које су то исправне карактеристике децентрализације као процеса и као врсте управне реформе. Идентификовали смо предуслове успешног спровођења поступка децентрализације, те позитивне и негативне стране децентрализације. Потом смо сагледали децентрализацију у контексту савремених друштвених процеса (технолошки напредак, регионализација, метрополизација и урбанизација). Посебну пажњу посветили смо утицају процеса европеизације на децентрализацију. Тај процес огледа се у деловању различитих организација (Савет Европе, Комитет региона ЕУ, Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе, Управни одбор за локалну и регионалну демократију) у чијим оквирима су израђени неки од најважнијих међународних докумената у овој области (Европска повеља о локалној самоуправи, Европска повеља о регионалној демократији, Европска повеља о регионалној самоуправи) и дефинисани принципи европске локалне самоуправе и регионализације. Нужну пажњу посветили смо и питањима регионалних политика ЕУ, регионалног развоја и статистичке регионализације, иако, стриктно посматрано, ова питања не улазе у домен децентрализације (али се често под њу нестручно подводе).

У трећем делу проучен је територијални аспект децентрализације (општи принципи, услови и фактори територијалне поделе). Када је територијална структура у питању, показали смо да сви континентални правни системи деведесетих година прошлог века улазе у битно нову фазу управних реформи, којој је било потребно посветити одговарајућу научну обраду. Наравно, ова фаза није подједнаког интензитета нити иде у истом смеру у свим анализираним државама. Истакли смо да је приметна тенденција ка јачању потенцијала и делокруга јединица децентрализације њиховим укрупњавањем или удруживањем. Такође, евидентна су померања у правцу регионализације, као и вишеобразни приступ децентрализацији (нпр. давањем посебног статуса градовима). Међутим, у појединим системима у процесу консолидовања (Мађарска, Чешка, Словенија и Хрватска), дошло је до интензивног уситњавања јединица децентрализације, што је довело до многобројних проблема у њиховом функционисању.

Такође, идентификован је низ општих принципа који се односе на територијалну основу јединица децентрализације. Ти принципи се могу разврстати у две групе. Прву чине они који се односе на територијалну основу целог система

децентрализације, а у другу се сврставају они који се односе на делове тог система, тј. одређивање подручја појединачних јединица децентрализације. У прву групу принципа спадају потпуна обухваћеност државне територије, трајност, практичност, одговарајућа организациона структура и уједначеност. У другу групу принципа, који се односе на појединачне јединице децентрализације, сврставају се: потпуност, економска самосталност, оптималан број становника и оптимална површина.

Када је територијална организација Републике Србије у питању, закључили смо да је успешно примењен већи број општих принципа територијалне организације јединица децентрализације. Ту пре свега мислимо на принцип потпуне обухваћености државне територије, принцип трајности (као што смо видели постојећа структура са мањим променама постоји од средине 20. века) и принцип практичности (систем јединица децентрализације је јасан, прегледан и уређен). Принцип уједначености није у потпуности испоштован, али то и није било могуће будући да се српске јединице децентрализације значајно разликују по површини и броју становника. Такође, принцип одговарајуће организационе структуре није задовољавајуће примењен. Испод државе налазе се само две аутономне покрајине (оптималан број би био рецимо шест), што указује на премали број контаката, и укупно 174 општине, где је број контаката огроман, а проблем само ублажен установљавањем управних округа. Када су посебни принципи територијалне организације у питању, њихова примењеност се разликује од јединице до јединице, али је евидентно да добар број српских јединица децентрализације има проблема у остваривању принципа економске самосталности, а јединице са великом површином имају потешкоћа и са реализацијом принципа оптималне површине, тј. са приступачношћу сопствених јавних служби (нпр. град Лесковац). Такође, у стручној јавности је уврежено мишљење да принцип оптималног броја становника није одговарајуће примењен, и да су српске јединице децентрализације међу највећима у Европи (просек од 40.000 становника по јединици), када је број становника у питању. Овакав аргумент је споран из два разлога. Прво, уколико би се изузео Град Београд, просечан број становника би спао на око 20.000 по јединици и друго, уз снажно изражену тенденцију депопулације, тај број ће у будућности сигурно бити све мањи.

У четвртом делу дисертације обрадили смо функционалне аспекте децентрализације и у оквиру њих основне моделе одређивања послова јединица децентрализације (француски и германски), појам и карактеристике принципа супсидијарности као руководног начела за одређивање подручних послова, послове

пренесеног и изворног делокруга, начин њиховог одређивања и основне групе послова из ове две категорије. На основу извршене анализе можемо закључити да се број изворних и пренетих надлежности повећава, уз истовремено настојање државе да задржи извесне механизме контроле, пре свега финансијског карактера. Овај тренд се разликује од државе до државе, односно од система до система. Показали смо, такође, да је принцип генералне клаузуле наишао на широку примену у свим проучаваним системима. По питању конкретних послова, наше анализе су показале повећано учешће јединица децентрализације у пословима образовања и јавне безбедности. Највеће разлике међу проучаваним системима у вези са надлежностима јављају се у области образовања, здравствене заштите и социјалне сигурности. Послови здравствене заштите су карактеристични, пре свега, за јединице децентрализације у нордијским правним системима. Од 2008. године, јединице потенциране децентрализације (региони) у Данској обављају послове здравствене заштите и осигурања. У Немачкој и Француској јединице децентрализације првог степена само делимично врше ове послове. Иста ситуација је и у области образовања. Показали смо и да постојање јединица специјализованих за вршење конкретних служби у појединим областима, као што су на пример здравство и образовање, утиче на овлашћења и надлежности јединица потенциране децентрализације. У федералним државама и државама са регионалним аутономијама, надлежност за обављање ових послова, директно или индиректно, у рукама је федералних јединица или аутономних покрајина. У Немачкој, савезне покрајине (Länder) су одговорне за образовање и законско регулисање правног режима здравствене заштите, као и за инвестиције у државне болнице, док је њихово управљање пренето на срезове. У овом, функционалном домену, се, у мањој или већој мери, у сваком од анализираних система јављају два проблема. Први од њих јесте честа двосмисленост пренетих послова, јер врло често није јасно направљена разлика између децентрализације и деконцентрације (нпр. код основног образовања као децентрализоване надлежности, исплата зарада наставницима је, често, у рукама централних државних органа). Други проблем је честа несагласност између системских закона и различитих секторских закона којима се детаљно регулишу поједине функције јединица децентрализације. Зато, када се то узме у обзир може се видети да многе изворне надлежности јединица децентрализације заправо представљају облик прикривене деконцентрације. Као пример прикривене деконцентрације надлежности навели смо случај тзв. финансирања функција јединица децентрализације путем наменских трансфера – што представља директно мешање централних власти у

одлучивање децентрализованих јединица. Следећи идентификовани проблем јесте преклапање надлежности између основних и потенцираних јединица децентрализације, јер тада јединице потенциране децентрализације најчешће имају контролу над средствима за обављање одређених послова, као и овлашћење да преузму вршење одређених послова од јединица прости децентрализације. Исти проблем се јавља и у односима између централних органа и јединица потенциране децентрализације и може бити само додатно појачан правом централних органа да постављају органе управљања потенцираних јединица децентрализације.

Када су функције потенцираних облика децентрализације у питању, утврдили смо да су решења у континенталиним правним системима у приличној мери различита, односно да не конвергирају у истој мери као када су у питању надлежности основних јединица децентрализације, и зависе од уставног оквира сваког појединачног система у питању, што нам је отежало извођење конкретнијих закључака. Па ипак, утврдили смо да су се као типичне изворне регионалне надлежности данас искристалисали следећи послови: регионална економска политика и развој; регионално планирање, грађевинарство и стамбена политика; телекомуникације и саобраћајна инфраструктура; енергија и екологија; пољопривреда и рибарство; образовање на вишим нивоима (универзитети и истраживачка делатност); култура и медији; здравствена заштита; туризам, слободно време и спорт; полиција и јавни ред. На крају четвртог дела дисертације обрадили смо функционални аспект децентрализације у Републици Србији.

У петом делу дисертације, обрадили смо градове и заједнице јединица децентрализације као нових субјеката процеса децентрализације, који данас, уз класичне субјекте – јединице локалне и регионалне самоуправе, имају растући значај, поготову као средство за превазилажење проблема проистеклих из фрагментације система децентрализације. Посебно смо обрадили питања уставног и управно-правног положаја великих и главних градова, критеријуме за стицање статуса града, унутрашњу децентрализацију градских подручја, надлежности градова компаративно и у Републици Србији. Посебну пажњу посветили смо компаративним аспектима удруживања јединица децентрализације и позитивно-правном оквиру удруживања јединица децентрализације у Републици Србији.

У проучаваним системима, закључили смо, статус града обезбеђује виши степен аутономије у односу на општине, шири круг надлежности који одговара врсти и обиму

послова које град мора обављати, и већи степен финансијске аутономије који се односи на врсту изворних пореза, право на слободно утврђивање стопе и на убирање пореза.

Што се тиче питања управне структуре градова, видели смо да проучаване државе питање градова и градских подручја уређују на врло различите начине. Разматрајући питања градских надлежности, утврдили смо да постоји одређени круг послова који представљају њихово језгро. То су, градско и земљишно планирање, јавни превоз, комуналне службе (водоснабдевање и пречишћавање вода, канализација, прикупљање и одлагање отпада, итд.), заштита животне средине и градска инфраструктура. Градовима су поверене оне надлежности које се ефикасније обављају на ширем подручју (у случају да је у граду спроведена унутрашња децентрализација), а то је нарочито случај са надлежностима у области планирања коришћења земљишта и економског развоја. Показали смо да се положај градова у управном систему анализираних држава издваја у оквиру системског прописа којим се нормира локална самоуправа уопште. Ретке су државе које су донеле нпр. Закон о великим градовима, као што се то чини када су главни градови у питању. Анализирајући унутрашњу градску децентрализацију такође смо дошли до важних закључака. Најпре, очигледно је да се не може говорити о неком општем европском моделу урбане, унутарградске, децентрализације. У континенталним правним системима постоје знатне разлике у величини, облицима, овлашћењима и степену самосталности децентрализованих јединица у великим градовима. Друго, нема ниједног великог европског града који је своју унутрашњу децентрализацију изградио у три или више степени.

Други субјекат који смо анализирали у петом делу дисертације – међуопштинска сарадња – представља широко распрострањен правни феномен који се од државе до државе разликује према саставу оваквих облика удруживања, броју, врстама и обиму њихових надлежности, степену институционализације, овлашћењима за доношење нормативних аката и степену изборности њихових органа. Правни стандарди на нивоу ЕУ, када је међуопштинска сарадња у питању, у виду усвојене повеље и томе слично, још увек не постоје. Гарантовано је само начелно „право локалних органа власти на удруживање“, предвиђено одредбом члана 10. Европске повеље о локалној самоуправи ради заштите или остварења сопствених интереса. Такозвана „чиста“ међуопштинска сарадња доминира у великом броју држава из круга консолидованих правних система. Надлежности међуопштинских организација варирају од вршења јавних служби (пружања услуга у различитим областима) до задатака у планирању и координацији активности. Заједничко вршење јавних служби,

као доминантан облик удруживања у европским државама, представља начин на који јединице децентрализације успешно превазилазе ограничења проистекла из неодговарајуће (мале) величине. У зависности од броја задатака на којима се општине ангажују преко својих удружења, може се направити разлика између једнонаменских и вишенаменских облика међуопштинске сарадње.

Према степену институционализације, идентификовали само три облика међуопштинског повезивања. Прво, међуопштинска сарадња може да се одвија кроз мање-више лабаве мреже које служе као средство за заједничко деловање, консултације и координацију. Формални грађанско-правни споразуми представљају виши степен, односно интегрисанији облик сарадње, при чему се могу успоставити формализовани поступци доношења прописа у областима координације активности, односно вршења јавних служби. Самостални правни субјекти су највиши, најинституционализованiji вид међуопштинске сарадње и подразумевају интеграцију некада самостално вршених надлежности у рукама новог субјекта, којим јединице децентрализације заједнички руководе (овај облик сарадње користи се највише када је у питању вршење основних јавних служби: водоснабдевање, управљање отпадом, заштита од пожара, заштита животне средине и јавног здравља).

У шестом и седмом делу дисертације компаративно смо обрадили конкретне консолидоване и правне системе у процесу консолидовања. Прво смо извршили анализу француског типа децентрализације, његових територијално-функционалних аспеката, одредили и појмовно уоквирили основне јединице децентрализације у Француској. Потом смо извршили анализу процеса децентрализације у Француској издвајајући посебно два питања: проблем раздвајања децентрализованих послова и увођење инструмената непосредне демократије у француски систем децентрализације.

Иста питања смо обрадили и приликом анализе немачког модела децентрализације с тим што смо, приликом анализе процеса децентрализације, посебну пажњу посветили разликама у организацији јединица децентрализације и ефектима примене новог модела управљања.

На крају шестог дела обрадили смо и модел децентрализације у Краљевини Данској, као унитарној, традиционално децентрализованом држави са јаким локалном самоуправом, која припада кругу држава децентрализованих на тзв. скандинавски начин, и која је последњих неколико деценија драстично променила сопствени систем децентрализације.

У седмом делу дисертације обрадили смо питања везана за територијалну организацију, функције јединица децентрализације, надлежности јединица децентрализације, међусобне односе децентрализованих јединица, као и њихове односе са централним државним органима у Републици Бугарској, Републици Румунији, Републици Мађарској, Чешкој Републици, Републици Хрватској и Републици Словенији. Посебну пажњу смо посветили анализи процеса децентрализације у свакој од наведених држава. Разлоге зашто смо се определили за анализу баш ових система навели смо у уводу закључних разматрања.

Код конкретно проучаваних система децентрализације, упркос свој разноврсности која краси континенталне правне системе, могуће је идентификовати извештај број заједничких карактеристика овог процеса у сваком од њих.

Процес децентрализације у континенталним државама са консолидованим правним системима разликује се од истог процеса у државама у процесу консолидовања утолико што је у овим првима он поступнијег, више еволутивног него револуционарног карактера. У овим другим, правним системима у процесу консолидовања, процес децентрализације, а пре свега оживљавање локалне самоуправе, носио је наглашено револуционарни печат, због става да без демократизације није била могућа изградња савремених управних система у тим државама, али је истовремено потпуно занемарена друга страна процеса децентрализације – његова ефикасност. Транзиција ка новој организацији власти у овим државама довела је до појачане фрагментације територијалне структуре јединица децентрализације.

У следећој табели дат је компаративан приказ анализираних држава по одређеним карактеристикама (ниво децентрализације, изборност органа подручне владе).

Табела 33.

	Бугарска	Француска	Румунија	Мађарска	Немачка	Чешка	Данска	Словенија	Хрватска	Србија
Површина (км ²)	110.912	632.834	238.391	93.036	357.027	78.866	43.094	20.273	56.542	88.361
Број становника (милиона)	7.8	64.12	21.7	10.1	82.12	10.2	5.4	2	4.4	7.4
Државни систем	Унитарна држава	Унитарна држава	Унитарна држава	Унитарна држава	Федерална држава	Унитарна држава	Унитарна држава са 2 аутономне области	Унитарна	Унитарна	Унитарна са 2 аутономне покрајине

3. степен		26			16					
2. степен		100	42	19	301	14	5		21	
1. степен	264	36682	3180	3175	12339	6249	98	210 општина	556	174
Непосредно изабрани председник општине	да	не	да	да	да	не	не	да	да	не

Када је територијално уређење проучаваних система у питању, заједничка карактеристика свих проучаваних држава (изузев Немачке) јесте да се ради о унитарним државама са потенцираним (двостепеним и тростепеним) или простим (једностепеним) видом децентрализације. У категорији унитарних држава, другостепене јединице децентрализације, са јачим, регионалним надлежностима, имају Република Француска, Република Чешка, Краљевина Данска, Република Србија (Војводина), а са нешто слабијим надлежностима Република Хрватска, Република Мађарска, и Република Румунија. У Хрватској и Румунији, централни државни органи именују свог представника са контролним и координативним овлашћењима у свакој од јединица потенциране децентрализације. Једноступена децентрализација (кроз општине и њихова удружења) постоји само у Републици Бугарској, Републици Словенији и централном делу Републике Србије.

Величина подручја и тип, врста и број надлежности потенцираних нивоа децентрализованих јединица зависе од величине конкретне државе и од величине и управних капацитета јединица првог степена (просте) децентрализације. Јединице средњег степена децентрализације могу сметати развоју локалне самоуправе, нарочито уколико су им „преблизу“, те стога апсорбују неке типично локалне надлежности, као што је то рецимо случај у Француској, где департмани врше типично општинске функције. Понекад и саме јединице локалне самоуправе могу доживљавати средњи степен децентрализације власти као „конкуренцију“ – као што је то нпр. случај у Бугарској, где је подршка установљавању регионалних нивоа власти јако мала – нарочито међу општинама.

Формално-правни механизми контроле рада јединица децентрализације су већини земаља слични и своде се на контролу законитости рада и акта јединица децентрализације. Већ смо напоменули да се све више користе механизми посредне контроле, путем давања наменских трансфера.

Приказ проучаваних система и њихова анализа, која је на жалост у појединим моментима морала имати „панорамске“ карактеристике, показали су да је принцип децентрализације постао опште правило у континенталним правним системима, без обзира на сву шароликост институција кроз које се манифестује. Сличности су веће када су облици прости децентрализације у питању, премда почињу да се уједначују и потенцирани облици децентрализације. Принципи локалне самоуправе, уобличени у Европској повељи о локалној самоуправи, постали су језгро на којем све државе инсистирају. Тај корпус принципа тежи да рационализује територијалну поделу и да је уподоби функцијама које јединице треба да врше. Дистанца која је раније постојала између консолидованих и система у процесу консолидовања полако се смањује. Видели смо да правни системи у процесу консолидовања све више преузимају решења консолидованих правних система. Конвергенција о којој је реч је све интензивнија у различитим областима – почевши од пораста значаја свих нивоа децентрализације, преко јачања непосредно изабраних органа егzekутиве, па до имплементације механизма непосредног учешћа грађана у вршењу власти. Елементи дивергенције, са друге стране, приметни су код облика и улоге потенцираних (средњих) нивоа децентрализације. Такође, показали смо да постоји разилажење између система са великим и оних са малим јединицама децентрализације.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Alesina Alberto, Spolaore Enrico: *The Size of Nations*, Cambridge USA, The MIT Press, 2005, 271 pp.
2. Ananieva Nora: „Political decentralization and local self-government in the Republic of Bulgaria: Constitutional principles, practice and problems“, у: *Decentralizing Government: Problems and Reform Prospects in South East Europe*. Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2002 str. 96-104.
3. Anca Ghinea: „Establishing regions in Romania - a New Challenge“, у: *Decentralizing Government: Problems and Reform Prospects in South East Europe*, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2002, str. 25-43.
4. Andrés Luis A. [et al.]: *The impact of private sector participation in infrastructure*, World Bank Publications, Washington DC, 2008, 351 pp.
5. Bailey Stephen J.: *Local Government Economics. Principles and Practice*, Basingstoke, Macmillan Press Ltd., 1999, 384 p.
6. Bailey Stephen J.: *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, Basingstoke, Palgrave, 2001, 336 p.
7. Baguevard Jacques, *La Décentralisation (Septième édition)*, Paris, Presses universitaires de France, 2004, 127 p.
8. Bahl Roy W., Linn Johannes F., *Urban Finance in Developing Countries*. Oxford [England]; New York: Published for the World Bank [by] Oxford University Press 1992, 552 p.
9. Baldersheim Harald: *Decentralizacija u praksi: evropski modeli i praksa*, Beograd, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu Republike Srbije, 2009, 40 str.
10. Baldersheim, Harald, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.): *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske+Budrich, 2003, 338 p.
11. Беговић Борис и др., *Принципи модерног управљања локалном заједницом*, Београд, Центар за либерално-демократске студије, 2002, 191 стр.
12. Becker Bernd: *Oeffentliche Verwaltung: Lehrbuch fuer Wissenschaft und Praxis*, Starnberg, R.S. Schulz, 1989, 1048 p.
13. Bénoit Francis Paul: *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, 898 p.
14. Блажић Ђорђевић: *Престоница и систем локалне самоуправе у Црној Гори: Коментар Закона о престоници*, Цетиње, Удружење правника Црне Горе, 1994, 98 стр.

15. Блажић Ђорђевић, *Систем локалне самоуправе (теоријско, међународно-правно, компаративно и позитивно-правно)*, Подгорица, Факултет за државне и европске студије, 2011, 484 стр.
16. Bogumil Jörg (et al.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung: Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*, Berlin, Edition Sigma, 2007, 99 p.
17. Bonnard Roger, *Précis de droit administratif* (4e éd.), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1943, 786 p.
18. Borraz Olivier, Peter John: „The transformation of urban political leadership in Western Europe“, у: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 1, 2004.
19. Borraz Olivier: „Les territoires oubliées de la décentralisation“, у: *Annuaire des collectivités locales*, Vol. 24, Paris, 2004, pp. 193-202.
20. Bratić Vjekoslav: “Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Evropi: snažan neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?” у: *Financijska teorija i praksa* 32 (2), Zagreb, 2008, str. 139-157.
21. Бребан Ги: *Административно право Француске*, Београд: Службени лист СРЈ ; Подгорица: ЦИД, 2002, 467. стр.
22. Brunet-Jailly Emmanuel, Martin John F.: *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 2010, 268 p.
23. Burdeau Georges: *Traité de science politique, tome II, L'Etat, 3e éd.*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, 733 p.
24. Vedel Georges, Pierre Delvolvé: *Droit administratif*, 10e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1988, 1206 p.
25. Vigreux Pierre (red.): *Turgot*, Paris, Dalloz, 1947, 429 p.
26. Vinogradov V.A., *Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие*, Москва, Институт научной информации по общественным наукам (Российская академия наук), 1996, 36 p.
27. Влатковић, Милан: *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990 – 2006*, Београд, Локална самоуправа Србије, 2006, 366 стр.
28. Влатковић, Милан: *Право локалне самоуправе*, Бања Лука, Бесједа: БЛЦ, 2008, 314 стр.

29. Вујчић Милан: *Скупштински систем великог града (са посебним освртом на Београд)*, необјављена докторска дисертација, Београд 1981, 417 стр.
30. Вучетић Дејан: „Рedefинисање процеса децентрализације“, *Правни живот*, том 2, бр. 10, 2007, стр. 905-914.
31. Вучетић Дејан, Јанићијевић Дејан: *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије: приручник*, Ниш, Центар за развој грађанског друштва „Protecta“, 2006, 146 стр.
32. Вучетић Дејан: „Нови елементи у територијалној децентрализацији Србије“, *Правни живот*, вол. 57, том 2, бр. 10, 2008, стр. 909-917.
33. Вучетић Дејан: „Равномеран регионални развој у правним системима Републике Србије и Европске Уније“, у: Стојановић Наташа и Срђан Голубовић (ур.), *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе* (зборник радова, св. 1), Ниш, 2009, 475-496 стр.
34. Вучетић Дејан: „Међуопштинска сарадња као вид територијалне реформе“, *Правни живот: тематски број, Право и време*, бр. 11/09, Београд, Удружење правника Србије, стр. 411-424.
35. Вучетић Дејан: „Појам и карактеристике децентрализације“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* Бр. 54 (2009), Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2009, стр. 157-180.
36. Waline Marcel: *Droit administratif*, 7e éd., Paris, Éditions Sirey, 1957, 892 стр.
37. Waline Marcel: *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1969, 611 p.
38. Waldo Dwight, Miller Hugh: *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*, New Jersey, Transaction Publishers, 2006, 227 p.
39. Warleigh Alex: *The committee of the regions: institutionalising multi-level governance?*, London, Kogan Page, 1999, 72 p.
40. Watkins Frederick (ed.): *Hume's Theory of Politics*, New York, Thomas Nelson and Sons, 1951
41. Wollmann Hellmut: „Politik-und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot“, *Die Verwaltung*, Heft 3/1999, p. 345-375.
42. Wolmann Hellmut: „Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves“, *Public Administration* 78(4), 2000, p. 915-936.
43. Wollmann Hellmut: „The Development and Present State of Local Government in England and Germany“, у: Schröter Eckhard, Hellmut Wollmann, (eds.): *Comparing*

- public sector reform in Britain and Germany: key traditions and trends of modernisation*, Aldershot, Ashgate, 2000, p. 107-132.
44. Wollmann Hellmut: „Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?“, y: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, Heft I, 2002, p. 24-51.
 45. Wollmann Hellmut: „The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany“. y: Meligrana John (ed.): *Redrawing Local Government Boundaries*, Vancouver, UBC Press, 2004, p. 106-130.
 46. Wollmann Hellmut, Geeert Bouckaert, „State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality“, y: Hoffmann-Martinot Vincent, Hellmut Wollmann: *State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 11-39.
 47. Wollmann Hellmut: „Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective“, y: *Local Government Studies*, vol. 34, no.2, 2008, p. 279-298.
 48. Wollmann Hellmut, Wüstenrot Stiftung: *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* (hrsg. Wüstenrot Stiftung), Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 326 p.
 49. Wollmann Hellmut: *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, Berlin, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 2008, 498 p.
 50. Wunderlich, Jens-Uwe: *Regionalism, globalization and international order: Europe and Southeast Asia*, Burlington, Ashgate 2008, 205 pp.
 51. World Bank, United Cities and Local Governments: *Decentralization and local democracy in the world: first global report*, Washington DC, 2008, 345 p.
 52. Galès Patrick Le, Lequesne Christian (eds): *Regions in Europe*, Routledge, London, 1998, 305 pp.
 53. Gerring John, Thacker Strom Cronan: *A centripetal theory of democratic governance*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2008, 237 pp.
 54. Gidlund, Jan-Erik, Magnus Jerneck (eds.): *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000, 291 p.
 55. Gneist Von Rudolph, *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, Berlin (volume I-III) Berlin, J. Springer, 1857-1863, 742 p.

56. Gneist Von Rudolph: *Selfgovernment: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, 3e éd., Berlin, J. Springer, 1871, 1018 p.
57. Greer Scott L. (ed.): *Territory, democracy, and justice: regionalism and federalism in western democracies*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, 302 p.
58. Dabin Jean: *Doctrine générale de l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1939, 507 p.
59. Dahl Robert Alan, Edward R. Tufte: *Size and Democracy*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1973, 148 p.
60. Дамјановић Мијат (ур.): *Јачање локалне власти*, Београд, Магна Агенда, 2002, 445 стр.
61. Дамјановић Мијат (ур.): *Упоредна искуства локалних самоуправа*. Београд, Магна Агенда, 2002, 278 стр.
62. Dantonié-Cor Nadine: *Droit des collectivités territoriales (3e éd.)*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007, 288 p.
63. Davey Kenneth Jackson, „Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities“, у: Peteri Gabor (ed.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest, LGI, 2002, 34-42.
64. Davey Kenneth Jackson, „Structures and Competencies: The Institutional Context of Local Government Finance“. у: Davey Kenneth Jackson, Gabor Peteri: *Local Government Finances: Options for Reform*. Nagykovácsi, Pontes Ltd., 1998, 254 p.
65. Delcamp Alain: *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity* (Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities – CDLR), Strasbourg, Council of Europe Press, 1994, 44 p.
66. Dieckmann Jochen, „Die Verwaltung der großen Städte (gemeinsam mit Hinrich Lehmann-Grube)“, in: Klaus König u.a. (Hrsg.) *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 2.Aufl., Baden-Baden 1997, p. 217 – 234.
67. Диги Леон, Преображаји јавног права, Београд, Плато, 1997, 195 стр.
68. Димитријевић Момчило, Симић Мирољуб, Димитријевић Предраг, Увод у право са Уводом у право Европске уније, Ниш, Свен, 2005, 372 стр.
69. Димитријевић Павле Д.: *Јавна управа: материјал за спремање испита из предмета Јавна управа*, Ниш, Организација студената Више управне школе, 1964, 667 стр.
70. Димитријевић Предраг: „Правне границе неделотворности локалне (само)управе и одговорност“, *Право теорија и пракса* бр. 8/1997. Нови Сад, Савез удружења правника Војводине, стр. 16-31.

71. Димитријевић Предраг: „Сложеност односа надзора, контроле и одговорности локалне самоуправе као јавне службе“, *Актуелна питања југословенског својинског, радног и управног законодавства: зборник радова*, Будва, 1997, стр. 229-245.
72. Димитријевић Предраг: „Јавни интерес и локална самоуправа“, *Актуелна питања савременог законодавства: зборник радова*, Будва, 2000, стр. 143-149.
73. Димитријевић Предраг: „Реформисање и редифинисање послова локалне самоуправе“, *Правни живот*, Том 1, бр. 9, 2001, Београд, Удружење правника Србије, 2001, стр. 113-131.
74. Димитријевић Предраг: „Градски менаџер“, *Правни живот*. Том 1, бр. 9, Београд, Удружење правника Србије, 2004, стр. 1123-1143.
75. Димитријевић Предраг: „Модели локалне самоуправе“, у: Милан Петровић (ур.): *Уставно питање у Србији: зборник радова*, Ниш, 2004, стр. 441-463.
76. Димитријевић Предраг: Јовичић Брано, *Коментар Закона о локалној самоуправи Републике Српске*, Брчко, Савез градова и општина Републике Српске, 2005, 102 стр.
77. Димитријевић Предраг: „Менаџмент локалне самоуправе“, *Правни живот*, том 2, бр. 10, Београд, Удружење правника Србије, 2005, стр. 89-109.
78. Димитријевић Предраг: „Локални омбудсман“, *Правни живот*, том 2 бр. 10, Београд, 2006, стр. 317-328.
79. Димитријевић Предраг: „Референдум и грађанска иницијатива“, у: *Функционисање правног система Републике Србије: зборник радова*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2006, стр. 371-401.
80. Димитријевић Предраг: „Европски управни простор и регионализација - страх од децентрализације“, у: Слободан Нешковић (ур.): *Шумадија - путоказ за регионализацију и децентрализацију Републике Србије: зборник радова*, Београд, Центар за стратешка истраживања националне безбедности, 2009, стр. 125-142.
81. Димитријевић Предраг: „Реформа локалне самоуправе“, *Правни живот* бр. 10, том 2, Београд, 2010, стр. 329-338.
82. Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан: *Систем локалне самоуправе: норма и процес*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2011, 296 стр.
83. Drago Roland: *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, A. Pedone, 1950, 286 p.

84. Duguit Léon: *Traité de droit constitutionnel, vol. III, La théorie générale de l'Etat* (suite et fin), 3e éd., Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 1928, 888 p.
85. Ђорђевић Јован: *Основни типови локалне самоуправе*. Београд, Нова администрација, 1957, 61 стр.
86. Evans Andrew, *EU regional policy*, Richmond, Richmond Law & Tax, 2005, 276 p.
87. European Commission: *Regions of the European Union, A statistical portrait — 2009 edition*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, 53 pp.
88. Eisenmann Charles, „Les structures de l'administration“, у: *Traité de science administrative*, Paris ; La Haye: Mouton, 1966, pp. 261-318.
89. Eisenmann Charles, „Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration“, *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, tome II, Paris, 1974, p. 415-428.
90. Злокапа Здравко, Дамјановић Душан (ур.): *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, ПАЛГО Центар, Београд, 2008, 256 стр.
91. Игнатјук Наталья Александровна (et al.): *Муниципальное право*, Москва, Юстицинформ, 2006, 319 p.
92. Илић Михаило: *Административно право и други радови*, Београд, Службени лист СРЈ, 1998, 342 стр..
93. Илић Миле: *Локална самоуправа у балканским земљама*, Ниш, БЦЛС – Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, 2003, 147 стр.
94. Иванишевић Слободан, „Територијална основа локалне самоуправе“, стр. 193-225 у: Копрић Иван (ур.), *Јавна управа (наставни материјали)*, Загреб, Правни факултет, 2006.
95. Jay M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Boulder (Westview Press), 1998, 664 p.
96. Jennergren Peter L.: *Decentralization in Organizations*, Odense, Denmark, Odense University, 1974, 121 p.
97. Јовановић Слободан: *О Држави – Основи једне правне теорије* (Сабрана дела, Књ. 8). Београд, БИГЗ, 1990, 617 стр.
98. Јовичић Миодраг (редактор): *Федерација и Федерализам*, Ниш, Градина, 1987, 431 стр.

99. Јовичић Миодраг: Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској: упоредна студија, Београд, Савремена администрација, 1963, 335 стр.
100. Јовичић Миодраг: *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*. Београд, Савремена администрација, 1974, 216 стр.
101. Jun Jong S, Wright Deil Spencer (eds.): *Globalization & Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1996, 404 p.
102. Kandeва Emilia: *Stabilization of local governments*, Budapest, Hungary, LGI Books, 2001, 472 pp.
103. Katz Alfred, „Jahre Gemeindeordnung Baden-Württemberg. Südwestdeutsche Kommunalverfassung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?“, у: Die Gemeinde (BWGZ), Heft 22/2006, p. 841-909.
104. Keating Michael, „Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice“, у: Judge David, Stoker Gerry, Wolman Harold (eds.): *Theories of Urban Politics*, London-Thousands Oaks-NewDehli, Sage Publications, 1995, p. 117-135.
105. Keating Michael, Jacques Ziller (eds.), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*, Florence, European University Institute, 2008, 321 p.
106. Келзен Ханс: *Општа теорија права и државе*. Београд, Архив за правне и друштвене науке, 1951, 376 стр.
107. Kimball Jonathan D.: *The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, 149 pp.
108. Kindleberger Charles P.: *Centralization versus Pluralism*, Copenhagen, Copenhagen Business School Press, 1996, 105 pp.
109. King David N.: *Fiscal Tiers: the economics of multi-level government*, London/Sydney, Allen & Unwin, 1984, 326 p.
110. Kochen Manfred, Karl W. Deutsch, „Toward a Rational Theory of Decentralization: Some Implications of a Mathematical Approach“, у: *The American Political Science Review*, Sep., 1969, vol. 63, no. 3, p. 734-749.

111. Комшић Јован: *Дилеме демократске нације и аутономије: Погледи о политичкој транзицији у Србији*, Београд, Службени гласник/PHILIA, 2006, 573 стр.
112. Комшић Јован: *Принципи европског регионализма*, PHILIA, Нови Сад, 2007, 237 стр.
113. Kopanyi Mihaly (et al.): *Hungary: Modernizing the Subnational Government System*, Washington, D.C., World Bank, 2000, 50 p.
114. Kopric, Ivan (ed.): *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb, Faculty of Law University of Zagreb and Croatian Law Centre, 2003, 476 p.
115. Костић Лазо М.: *Административно право* (сабрана дела, том други), Београд, ЗИПС, 2000, 1004 стр.
116. Костић Лазо М.: *Уставно право*, Београд: ЗИПС, 2000, 807 стр.
117. Крбек Иво: *Право јавне управе ФНРЈ (Књ.1)*. Загреб, Биротехнички издавачки завод, 1960, 278 стр.
118. Kersting Norbert, Vetter Angelika: *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*, VS Verlag, 2003, 349 pp.
119. Кун С. Томас, *Структура научних револуција*, Београд, Нолит, 1974, 279 стр.
120. Лајпхарт Аренд: *Модели демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*. Подгорица/Београд, ЦИД/Службени лист СЦГ, 2003, 329 стр.
121. Lankina Tomila V., Hudalla Anneke, Wollmann Hellmut: *Local governance in Central and Eastern Europe: comparing performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, 216 pp.
122. Larsen Helge O., "Directly Elected Mayors - Democratic Renewal or Constitutional Confusion?" у: Caulfield Janice, Helge O. Larsen (eds.): *Local Government at the Millenium*, Opladen, Leske+Budrich, 2002, p. 111-134.
123. Larsen, Helge O., Janica Caulfield (eds.): *Local Government at the Millenium*, Opladen, Leske + Budrich, 2002, 211 p.
124. Laubadère André de, *Traité de droit administratif tome I*, 8e éd., Paris, Lib. Gén. de Droit et de Jurisprudence, 1980, 783 p.
125. Laux Eberhard, „Über kommunale Organisationspolitik“, Archiv für Kommunalwissenschaften, Deutsches Institut für Urbanistik, Volume: 34, 07/1995, 229 ff.
126. Galès Patrick Le: *European cities: social conflicts and governance*, New York : Oxford University Press, 2002, 238 pp.

127. С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић: *Управно право: усклађено са уставном повељом СЦГ*, Београд, Савремена администрација, 2004, 493 стр.
128. Litvack, Jennie I., Ahmad, Junaid, Richard Miller Bird: *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C., World Bank, 1998, 40 p.
129. Lombaerde Philippe De, Estevadeordal Antoni and Suominen Kati (eds.): *Governing Regional Integration for Development*, Aldershot, England, Burlington, VT, Ashgate, 2008, 290 pp.
130. Lorenz Sabine, Hellmut Wollmann, „Kommunales Dienstrecht und Personal“, у: Hellmut Wollmann and Roland Roth (eds): *Kommunalpolitik, 2. Aufl.*, Wiesbaden, VS Verlag, 1999, pp. 490-512.
131. Loughlin John: *Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities*, Oxford, UK, Oxford University Press, 2001, 422 pages.
132. Р.Д. Лукић: *Теорија државе и права. 1. Теорија државе* (Сабрана дела др Радомира Д. Лукића, други том), Београд, Завод за уџбенике и наставна средства: БИГЗ, 1995, 491 стр.
133. Mace Gordon,: *Regionalism and the state: NAFTA and foreign policy convergence*, Aldershot, England, Burlington, VT, Ashgate, 2008, 182 pp.
134. Mahon Pascal, *La décentralisation administrative: étude de droit public français, allemand et suisse*, Geneve, Genève : Libr. Droz, 1985, 278 p.
135. Мамфорд Луис: *Град у историји: његов постанак, његово мењање, његови изгледи*, Земун: Боок, Нови Београд: Марсо, 2001, 667 стр.
136. Mann Thomas, Günter Püttner (eds.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung)*, (3. ed.), Berlin, Springer, 2007, 1120 p.
137. Marcou Gérard: *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, Budapest, Hungary, LGI studies, 2002, 206 pp.
138. Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Београд, Институт за политичке студије, 1998, 430 стр.
139. Marcou Gérard: *Local authority competences in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2007, 140 p.
140. Marcou Gérard: „La clause générale de compétence dans les Etats européens“, *Pouvoirs locaux* No. 68, 1/2006, pp.58-63.

141. Марковић, Ратко: “Правно-теоријски појам политичко територијалне аутономије”, *Анали Правног факултета у Београду*, год. 33, бр. 5/6 (1985), стр. 642-650.
142. Марковић, Ратко: „Политичко-територијална аутономија у Европи“, *Анали Правног факултета у Београду*,. год. 33, 1 (1985), стр. 34-70.
143. Марковић, Ратко: „Теоријскоправни и уставно правни модел аутономије“, у: Јовичић Миодраг (ред.): *Федерација и Федерализам*, Ниш, Градина, 1987, стр. 337-348.
144. Марковић, Ратко: „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, Београд, 2006, стр. 5-46.
145. Марковић, Ратко: *Уставно право и политичке институције* (тринаесто осовременењено издање), Београд, Службени гласник, 2009., 576. стр.
146. Maspétiol Roland, Pierre Laroque: *La tutelle administrative. Le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics*, Paris, Recueil Sirey, 1930, 402 p.
147. Матић Милан, „Демократија“, *Енциклопедија политичке културе*, Београд, Савремена администрација, 1993, стр. 204.
148. Mayer Otto: *Le droit administratif allemand*, édition française par l'auteur, 4 volumes, Paris, V. Giard & E. Brière, 1903-1906, 405. p.
149. Mayer Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3e éd., 2 volumes, München, Duncker & Humblot, 1924, 791 p.
150. Mello Luiz R. de, Matias Barenstein: *Fiscal Decentralization and Governance – A Cross Country Analysis*, Washington, D.C, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2001., 30 p.
151. Meyer Poul: *Systemic Aspects of Public Administration*, Copenhagen, Gad, 1973, 183 p.
152. Michoud Léon, Louis Trotabas: *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français* (Volume 1, 2), 3 ed., Paris, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, 1932, 494 p.
153. Милосављевић Богољуб: *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2005., 251 стр.
154. Милосављевић Богољуб: *Систем локалне самоуправе у Србији (2. издање)*, Београд, Стална конференција градова и општина у Србији, 2009, 208. стр.

155. Millon-Delsol Chantal: *L'État subsidiaire: ingérence et non-ingérence de L'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, 232 p.
156. Миловановић Добросав: *Правно устројство локалне самоуправе*, Београд, Правни факултет у Београду, Центар за документацију у публикације, 1994, 175 стр.
157. Mintzberg Henry: *The structuring of organizations: a synthesis of the research*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1979, 512 p.
158. Mouritzen Poul Erik: „City Size and Citizens Satisfaction - Two Competing Theories Revisited“, *European Journal of Political Research*, Vol. 17, 1989, p. 661-688.
159. Mouritzen Poul Erik, „The Danish Revolution in Local Government: How and Why?“, у: Baldersheim Harald, Lawrence E Rose (Eds): *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 21-42.
160. Norton Alan: *International Handbook of Local and Regional Government; A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot: Edward Elgar, 1994, 559 p.
161. Oates Wallace E, “The Theory of Public Finance in a Federal System”, *Canadian Journal of Economics*, Feb., 1968, vol. 1, no. 1, p. 37-54.
162. Oates Wallace E: *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 256 p.
163. Oates Wallace E (ed.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Books, 1977, 355 p.
164. OECD: *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, Paris, OECD Publishing, 2009, 196 pp.
165. Oscar Gabriel W., Susanne Eisenmann, „Germany: a new type of local government?“, у: Denters Bas, Lawrence E. Rose: *Comparing Local Governance: Trends and Developments (Government Beyond the Centre)*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England; New York: Palgrave Macmillan, 2005, 293 p.
166. Ott Katarina (et al.): *Decentralizing Government: Problems and Reform Prospects in South East Europe*, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2002, 124 p.
167. Otgaar Alexander H. J., Berg Leo Van Den, Meer Jan Van Der, Speller Carolien: *Empowering metropolitan regions through new forms of cooperation*, Burlington, USA, Ashgate Publishing, 2008, 266 pp.

168. Пајванчић Маријана: *Уставни оквир регионалне државе - пример Србије*, Нови Сад, Центар за регионализам, 2009, 390 стр.
169. Перко-Шепаровић Инге: *Величина локалне јединице* (необјављена докторска дисертација), Загреб, 1965, 265 стр.
170. Peter John: *Local Governance in Western Europe*, London, 2001, SAGE Publications, 202 p.
171. Péteri Gábor, Violetta Zentai: „Lessons on Successful Reform Management“. у: (ed.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, p. 14-30.
172. Péteri Gábor (ed.): *Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Easter Europe*, Budapest, Hungary, OSI/LGI, 2002, 236 pp.
173. Peters Hans: *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin, J. Springer, 1926, 272 p.
174. Peters Hans: *Zentralisation und Dezentralisation, Zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats - und Verwaltungslehre*, Berlin, Springer, 1928, 93 p.
175. Peters Hans: „Öffentliche und staatliche Aufgaben“, у: *Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag*, Bd.2, Berlin/Munich, 1965, 877-895.
176. Петровић Милан: *Наука о управљању као претпоставка управне политике (Opiumi deo)*. Ниш, Правни факултет: центар за публикације, 2006, 400 стр.
177. Petrović Milan: “The Essence of Regions – with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, у: *Facta Universitatis Series: Law and Politics* Vol. 1, No 7, 2003, p. 743-761.
178. Петровић Милан: “Региони (облици територијалне аутономије) у теорији права и правној историји”, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, бр. 112/113, 2002, стр. 97-126.
179. М. Петровић: „Југословенска ратна збивања и проблем односа међународнога и „унутрашњега“ права“, у: *Југословенска криза: поуке за међународно право*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2000, стр. 11-35.

180. Piekara Andrzej: *Doctrinal Inspirations and the European Charter of Local Government versus the Present Day Model of Local Governance in Poland*, Warsaw, CSSTiRL UW 2003, 61 p.
181. Pleschberger Werner: „Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. New developments between “efficiency” and 'democracy'“, у: Kersting Norbert, Angelika Vetter (eds.): *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Leske+Budrich, 2003, p. 113-137.
182. Поповић Славољуб: *Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву*, Београд, ИРО „Нова књига“, 1984, 211 стр.
183. Поповић Славољуб: *Правни проблеми регионализма, с посебним освртом на СР Србију*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, 1981, 954 стр.
184. Поповић Славољуб, Милан Петровић, Бранислав Марковић, *Управно право: општи део*, Београд, Службени гласник, 2002, 806 стр.
185. *Правни лексикон*, Београд, Савремена администрација, 1964, 1107 стр.
186. *Правна енциклопедија*, Београд, Савремена пракса, Савремена књига, 1985, 1977 стр.
187. Prélot Marcel: *Političke institucije: opća teorija političkih institucija*, Politička Kultura, Zagreb, 2002, 270 str.
188. Prud'homme Rémy: *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252 (World Bank), Washington D.C., Transportation, Water & Urban Development Department, World Bank, 1994, 36 p.
189. Pusić Eugen: *Država i državna uprava*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999, 511 str.
190. Pusić Eugen: *Komuna i Općina*, Zagreb, Informator, 1981, 270 str.
191. Pusić Eugen: *Lokalna zajednica: prilog proučavanju odnosa lokalnih samoupravnih jedinica i teritorijalnih društvenih grupa*. Zagreb, “Narodne Novine”, 1963, 159 str.
192. Pusić Eugen: *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 2002, str. 391.
193. Pusić Eugen: *Upravni sistemi, Deo 1 (Uvod / Razvoj upravljanja)*. Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1985, 507 str.
194. Pusic Eugen: “Lokalna samouprava u Njemačkoj”, у: Pusić Eugen: *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu. 2003, str. 79-98.

195. Pusic Eugen: "Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije". у: 1. Pusić Eugen: *Upravljanje u suvremenoj državi*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu. 2003, str 66-79.
196. Пушић Љубинко: *Održivi grad: ка једној социологији окружења*, Београд, С. Машић, 2001, 420 стр.
197. Regourd Serge, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, Lille : A.N.R.T., 1984, 1323 p.
198. Rivero Jean, Jean Waline: *Droit administratif (21e éd.)*, Paris, Dalloz, 1977, 645 p.
199. Rondinelli Dennis A: *Development administration and U.S. foreign aid policy*, Boulder/London, L. Rienner Publishers, 1987, 188 p.
200. Rosen Harvey S, Ted Gayer: *Public Finance (8 Ed.)*, Boston, Mass.: McGraw-Hill, 2007, 596 p.
201. Royer Aline, The Council of Europe, Strasbourg, Council of Europe Pub., 2010, 63 p.
202. Savov Emil: „Submunicipal Government and Decentralization in Bulgaria: Governance Practices in Rural Municipalities“ у: Péteri Gábor: *Mind Your Own Business! - Community Governance in Rural Municipalities*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2009, p. 49-79.
203. Schoch Friedrich, „Zur Situation der kommunalen, Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts“, *Verwaltungsarchiv*, Band 81, Heft 1, 1990, p. 18-54;
204. Schink Alexander, „Kommunale Selbstverwaltung im kreisangehoerigen Raum“, *Verwaltungsarchiv*, Band 81, Heft 3, 1990, p. 385-414.
205. Scott James W. (ed.): *De-coding New Regionalism Shifting Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America*, Burlington USA, Ashgate Publishing, 2009, 280 pp.
206. Shah Anwar: *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, Washington, DC, World Bank, 1998, 41 p.
207. Shah Anwar: *Fiscal decentralization in developing and transition economies: progress, problems, and the promise*, Washington, DC, World Bank, 2004, 47 p.
208. Шмид-Ајхштед Герд, „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у

- Немачкој“, у: М. Дамјановић (ур.), Упоредна искуства локалне самоуправе, Београд, 2002, стр. 19-41.
209. Soós Gábor (ed.): *The State of Local Democracy in Central Europe: Reports from Bulgaria, Estonia, and Slovakia*, Budapest, LGI/OSI, 2002, 460 p.
210. Stein Lorenz von, *Die Verwaltungslehre*, part 3, Aalen, Scientia Verlag, 1975, 309 p.
211. Стипановић Бранислав, „Положај градова у систему финансирања локалне самоуправе у Србији“, у Миленковић Дејан, Душан Дамјановић: *У сусрет новом статусу градова у Србији – реалност и потребе*, Београд, ПАЛГО Центар, 2007, стр. 95-107.
212. Стјепановић Никола: *Управно право у СФРЈ*, Београд, Привредни преглед, 1978, 894 стр.
213. Swianiewicz Pawel (ed.): *Consolidation or fragmentation?: the size of local governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, LGI Books, 2002, 329 p.
214. Swianiewicz Pawel: „If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective“, *Local Government Studies* vol. 36 no. 2, 2010, p. 183-203.
215. Тарановски Феодор Васиљевич, *Енциклопедија права*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду – центар за публикације, 2003, 573 стр.
216. Tauscz Katalin (ed.), *The Impact of Decentralization on Social Policy*, Budapest, LGI Books, 2002, 212 pp.
217. Temesi István, „Local Government in Hungary“, у: Horváth Tamás M. (ed.): *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000, p. 343-385.
218. Thoenig Jean-Claude, „Modernizing Sub-National Government in France. Institutional creativity and systematic stability“, у: Hoffmann-Martinot Vincent, Hellmut Wollmann: *State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 39-59.
219. Thompson Victor Alexander, *Bureaucracy and Innovation*, Alabama, University of Alabama Press, 1969, 167 p.
220. Томић Зоран, *Управно право – систем*, Београд, Службени лист СРЈ, 2002, 591. стр.

221. Томић Зоран, *Опште управно право*, Београд, Правни факултет/Службени гласник, 2009, 381. стр.
222. Treisman Daniel: *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, New York: Cambridge University Press 2007, 328 p.
223. Turpin Dominique, *Droit de la Decentralization: Principes, Institutions, Compétences*, Paris, Gualino, 1998, 238 p.
224. Yilmaz Serdar, Hegedus Jozsef, Bell Michael E.: *Subnational Data Requirements For Fiscal Decentralization (Case Studies from Central and Eastern Europe)*, Washington D.C., World Bank Publications, 2003, 160 p.
225. Font Javier, Gutiérrez Suárez Rafael, Parrado Diez Salvador, Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: „Mancomunidades” and “Consortia” in a comparative perspective, Paris, OECD, 1999, 33 p.
226. Фридрих Карл Јоаким: *Конституционална демократија*, Подгорица, ЦИД, 2005, 595 стр.
227. Фукујама Френсис: *Грађење државе: управљање и светски поредак у двадесетпрвом веку*, Београд, Филип Вишњић, 2007, 163 стр.
228. Хајек, Фридрих Аугуст фон: *Право законодавство и слобода: нови поглед на либералне принципе правде и политичке економије*. Београд: Службени лист СРЈ, Подгорица: ЦИД, 2002, 474 стр.
229. Hajnal Gyorgy, „Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the View of the Public“ у: Pawel Swianicwicz, *Public Perception of Local Governments*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2003; p 115-169.
230. Handler Joel F.: *Down from bureaucracy: the ambiguity of privatization and empowerment*, Princeton University Press, USA, 1996, 269 p.
231. Hauriou Maurice, André Hauriou: *Précis élémentaire de droit administratif*, (5e éd.), Paris, Recueil Sirey (Société anonyme), 1943, 534 p.
232. Haus Michael, Heinelt Hubert, Stewart Murray (eds): *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*, London, Routledge, 2004, 257 pp.
233. Heinelt Hubert, Kübler Daniel (eds): *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*, London/New York, Routledge, 2005, 211 pp.

234. Heinelt Hubert, Sweeting David, Getimes Panagiotes (eds): *Legitimacy and urban governance: a cross-national comparative study*, London/New York, Routledge, 2006, 306 pp.
235. Heinelt Hubert, Nikolaos.-K. Hlepas: „Typologies of Local Government Systems“, y: Bäck Henry; Heinelt Hubert; Magnier Annick (eds.), *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*, Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, pp. 21-43.
236. Хејвуд Ендру: Политика, Београд, Клио, 2004, 886 стр.
237. Hermann Zoltán (et al.): *Allocation of local government functions: criteria and conditions : analysis and policy proposals for Hungary*, Washington, DC, The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe 1999, 170 p.
238. Hesse Joachim Jens, Sharpe Laurence. J.: „Local Government in International Perspective. Some Comparative Observations“, y: Hesse Joachim Jens (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 623 p.
239. Kersting Norbert, Vetter Angelika (eds.): *Reforming local government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Leske + Budrich, 2003, 349 p.
240. Hoffmann-Martinot Vincent and Sellers Jefferey (eds): *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, 443 p.
241. Hoffmann-Martinot Vincent, Hellmut Wollmann: *State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 268 p.
242. Homont André: *La déconcentration des services publics*, Bordeaux, Impr. Centrale, 1950, 163 p.
243. Horváth Tamás M. (ed.): *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000, 424 pp.
244. Hülst Rüdiger von, Montfort André van: *Inter-municipal cooperation in Europe*, Dordrecht, Netherlands, Springer, 2007, 238 pp.
245. Chevallier Jacques, „La place de l'établissement public en droit administratif français“, y: *Publications de la Faculté de droit et d'économie d'Amiens*, 1972, III, 5-76 pp.

246. Christoph Mecking, „Regionale Kommunalverbaende: Herkommen und Wandel“, *Archiv fuer Kommunalwissenschaften*, Deutsches Institut für UrbanistikJrg. 35. Band 1,1996, 59 ff.
247. Considine Mark, Giguère Sylvain (eds): *The theory and practice of local governance and economic development*, Basingstoke [England], New York: Palgrave Macmillan, 2008, 271 pp.
248. Committee of the Regions: *A Europe of regions and cities: strategies and prospects for EU enlargement, (part II on Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, Slovakia and Turkey)*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002, 151 p.
249. Committee of Regions: *Decentralization of the EU Decision-Making Process*, Brussels: Committee of the Regions, 2005, 60 p.
250. Council of Europe: *Allocation of powers to the local and regional levels of government in the member states of the Council of Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 1988, 180 p.
251. Council of Europe: *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Bulgaria (2nd ed.)*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 1997, 47 p.
252. Council of Europe: *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Croatia (1st ed.)*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 1998, 30 p.
253. Council of Europe: *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Czech Republic (2nd ed.)*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 2004, 52 p.
254. Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities: *Local and regional action No. 4*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 2004.
255. Council of Europe: *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Slovenia (3rd ed.)*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 2007, 28 p.
256. Council of Europe: *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Denmark (3rd ed.)*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 2008, 29 p.
257. Council of Europe: *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Romania (3rd ed.)*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 2009, 28 p.
258. Council of Europe, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Hungary (3rd ed.)*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 2009, 50 p.
259. Council of Europe: *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Strasbourg, Council of Europe Pub., 1995, 213 p.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У КОНТИНЕНТАЛНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА

Сажетак

Аутор је проучио статичку и динамичку децентрализације као предмета истраживања. Конструисао је јединствен појам децентрализације и његових шест кључних карактеристика. Одговарајуће је показао непостојање функционалне децентрализације. Такође, успешно је разграничио децентрализацију од других сличних појмова јавног права, као што су: централизација, деконцентрација, деволуција, аутономија и дереликција.

Дефинисани су европски принципи децентрализације, низ општих и појединачних принципа територијалне организације и типични послови јединица децентрализације одговарајућег степена. Проучени су и научно одређени нови субјекти у процесу децентрализације – градови и међуопштинска удружења.

Након компаративне анализе система децентрализације у више држава (укључујући и Републику Србију) идентификовани су и дефинисани елементи њихове конвергенције и дивергенције.

DECENTRALIZATION IN CONTINENTAL LEGAL SYSTEMS

Summary

Author has studied static and dynamic side of decentralization. He defined the concept and six key characteristics of the notion of decentralization. Absence of functional decentralization is properly proven. Decentralization is successfully separated from other concepts (centralization, deconcentration, devolution, autonomy and dereliction).

Further he analyses European principles of decentralization, number of general and specific principles of territorial organization and typical competences of units of decentralization, and defines analyses and explains new subjects in decentralization process.

Elements of convergence and divergence were defined and identified after comparative analysis of decentralization systems in ten continentals legal system (including Republic of Serbia).

БИОГРАФИЈА

Основни подаци:

Име и презиме: Дејан Вучетић

Датум и место рођења: 26.09.1974; Сарајево

Научна област и ужа специјалност: Јавно-правна научна област, управно право, право локалне самоуправе

Образовање:

Назив магистарске тезе: “Локална самоуправа у Енглеској са освртом на примену информационе технологије”

Научна област: Правне науке, ужа јавно-правна научна област

Година и место одбране: 2007, Ниш

Назив завршеног факултета: Правни факултет Универзитета у Нишу

Стипендије и усавршавања:

У току каријере мр Дејан Вучетић стручно се усавршавао на Правном факултету у Скопљу (Македонија), Централноевропском универзитету у Будимпешти (Мађарска), Правном факултету у Новгороду (Русија), Савезној академији за јавну управу у Бечу (Аустрија), Правном факултету у Салцзбургу (Аустрија) и Међународном удружењу школа и института за управу у Риму (Италија).

Чланства:

Члан је редакције научног часописа *Facta Universitatis – Series Law and Politics* Универзитета у Нишу.

Резултати научноистраживачког рада:

1. Магистарска теза:

Вучетић Дејан, Локална самоуправа у Енглеској са освртом на примену информационе технологије, Ниш, 2007, 225 стр.

2. Монографије:

1. **Вучетић Дејан, Дејан Јанићијевић**, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије: приручник*, Ниш, 2006, 146 стр. (ISBN 86-909603-0-9), коаутор са мр Дејаном Јанићијевићем.

2. **Пајванчић Марјана, Дејан Вучетић et al.**, *Појмовник децентрализације* - Београд: Канцеларија Националног савета за децентрализацију, 2011. 159 стр. (ISBN 978-86-914985-1-1)

3. Димитријевић Предраг, Дејан Вучетић, Систем локалне самоуправе: норма и процес, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2011. 296. стр. (ISBN 978-86-7148-130-4)

4. Димитријевић Предраг, Дејан Вучетић, Систем локалне самоуправе: норма и процес, Београд, жбени гласник, 2011., 294 стр, (ISBN 978-86-519-0947-7)

5. Димитријевић Предраг, Дејан Вучетић, Управно право: практикум, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2011. 108, стр.(ISBN 978'86-7148-122-9)

Пројекти:

Учесник је у пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Педагошки рад:

Ангажован је, или је био ангажован, у извођењу вежби из предмета Управно право, Наука о управљању са правном информатиком, Еколошко право, Посебно управно право, Право локалне самоуправе и Медијско право.

Учешће у раду пословодних и стручних органа и организација

Сарађивао са Канцеларијом Националног савета Владе Републике Србије за децентрализацију и Сталном конференцијом градова и општина Србије.