

EDITOR
Prof. dr Mijat Damjanović



LOKALNA DEMOKRATIJA

stanje i perspektive

Beograd, 2001

Stevan Lilić*

PRAVNA DRŽAVA, JAVNE SLUŽBE I LOKALNA SAMOUPRAVA¹

I. PRAVNA DRŽAVA I VLADAVINA PRAVA

Moderne misao o potrebi razdvajanja upravljanja od vladanja javlja se početkom 19. veka sa idejom da "vladanje ljudima treba da bude zamenjeno upravljanjem stvarima".² Ideja da upravljanje treba da zameni vladanje, posebno je uobličena u solidarističkim koncepcijama socijal-funkcionalista početkom 20. veka o državi kao vršiocu socijalne funkcije, odnosno javnih službi.³

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

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

Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojém se zakonima i drugim opštim

* Dr Stevan Lilić, profesor na Pravnom fakultetu, Univerzitet u Beogradu.

¹ Ovaj tekst predstavlja kompilaciju izlaganja u okviru *Letnje škole o modernizaciji lokalne zajednice u jugoistočnoj Evropi* (Palić) u organizaciji PALGO Centra, a poredjen je na osnovu materijala koji je pripremljen za kurs *Politea i članka Lokalna samouprava i novi Zakon o lokalnoj samoupravi Srbije* (Lokalna samouprava, Niš, br. 6/2000).

² Claude-Henri de Saint-Simon, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb, 1979; str. 206-231.

³ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, 1999.

aktima (naročito uredbama vlade i upravnim propisima) definišu pravila društvenog ponašanja. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki *postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom*, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine.⁴ Dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime. Otuda, ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.⁵

Za razliku od ovog izvornog koncepta, savremene koncepcije pravne države polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, odnosno opravdanost njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe vlade ili pojedinačne presude ili upravnog akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora procenjivati i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.

Primera radi, u odnosu na upravu, to znači da odluke uprave ne postaju legitimne (opravdane) samim tim što uprava donosi svoje akte i vrši neke svoje radnje na legalan, odnosno na zakonom propisan način. Potrebno je da ti akti i radnje takođe budu u skladu sa opštim principima pravde i pravičnosti koje prihvata savremeni svet. Iz tih razloga, danas koncept legaliteta delovanja upravne vlasti mora biti dopunjena i konceptom legitimeta (opravdanosti) upravnog delovanja. Kako se ističe: "...legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju".⁶

Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema kojem državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem,⁷ odnosno prema kojem su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po zakonskim propisima), savremene koncepcije legitimeta polaze od koncepta da postupci države moraju steći i odgovarajući legitimitet. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i na osnovu njegove sadržine (npr. da li neka odluka, osim što je zasnovana na zakonu, vreda dostojanstvo ličnosti).

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

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

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

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

Podela vlasti je organizaciono načelo na kome počivaju savremeni pravni i politički sistemi vlasti. Modernu koncepciju o podeli vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof Džon Lok (John Locke, 1632-1704) u delu *Dve rasprave o vlasti* (*Two Treatises on Government*) iz 1689-90. godine⁸, a razradio francuski politički mislilac Šarl Monteskej (Charles Montesquieu, 1689-1755) u delu *O duhu zakona* (*De l'Esprit des lois*), koje je objavljeno 1748. godine.⁹ Prema ovom stanovištu, kada isto lice (čovek ili organ): ...sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu, sloboda je nemoguća, pošto u pravu nikо ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tudom.¹⁰

U okviru koncepcije o podeli vlasti, kao posebno javlja se i pitanje razgraničenja između izvršne i upravne vlasti. Uopšte uzev, pitanja u vezi sa problematikom izvršne vlasti su istorijski i komparativno mnogobrojna i kompleksna.¹¹

Tradicionalno se u sistemima podele vlasti podrazumeva da je izvršna vlast (egzekutiva) grana državne vlasti kojoj je *poverena funkcija izvršavanja zakona* koje donosi organ zakonodavne vlasti (parlament). Međutim, problem nastaje zbog toga što, logički posmatrano, izvršna funkcija (kao aktivnost izvršenja zakona) podrazumeva i donošenje podzakonskih akata (npr. uredbe) i *donošenje pojedinačnih akata*. Pojedinačni akti mogu biti sudski (presude) i upravni (rešenja), iz čega proizilazi da izvršna funkcija u sebi obuhvata i sudsku i upravnu funkciju. Zbog toga se uvodi dopunsko merilo razgraničenja, koje sudsku i upravnu funkciju razgraničava prema organima koji ih vrše. Drugim rečima, sudsku funkciju vrše sudovi, a upravnu organi uprave. Ono što, međutim, *ostaje nerazgraničeno* jeste razlika između izvršne i upravne funkcije. Zapravo, prema ovom tradicionalnom stanovištu, nije moguće utvrditi suštinsku razliku između izvršne i upravne funkcije, pa se uzima da razlika i ne postoji. Tipična ilustracija ovog pristupa je stanovište čuvenog austrijskog pravnog teoretičara, tvorca tzv. čiste teorije prava, Hansa Kelzena (1881-1973), koji ističe da ...*zakonodavstvo (ono što se u rimskom pravu zove "legis latio") predstavlja stvaranje zakona (leges)*. Međutim, kada se govori o "izvršenju", mora se tačno znati šta se izvršava, pošto opšte pravne norme izvršava ne samo izvršna vlast, već i sudска. Prema Kelzenu, razlika se svodi na to što se ...u jednom slučaju izvršenje opštih

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

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

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

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

pravnih normi poverava sudovima, a u drugom tzv. izvršnim, odnosno upravnim (administrativnim) organima...¹²

Međutim, za razliku od ovog tradicionalnog stava, danas se posebno ističe da se funkcije izvršne i upravne vlasti ne mogu u potpunosti izjednačiti, s obzirom na to da se izvršna vlast danas ne bavi samo izvršavanjem zakona, nego i formulisanjem politike,¹³ odnosno donošenjem najvažnijih, tzv. strategijskih političkih odluka. To znači da izvršna vlast nije više samo funkcija izvršenja zakona, već i poseban centar političke moći i odlučivanja.¹⁴ Polazeći od ovih okolnosti, izvršnu i upravnu funkciju moguće je i sadržinski razgraničiti, budući da izvršna funkcija pre svega više podrazumeva vođenje politike (posebno izraženo u ovlašćenju vlade da predlaže parlamentu zakone), dok upravna funkcija obuhvata donošenje upravnih odluka koje imaju za cilj svakodnevno operativno izvršavanje konkretnih zadataka koji se pred državu postavljaju.¹⁵

Teorijski pojam pravne države (*Rechtaasstaat*), koji je nastao u Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka, polazi od zavorene i apstraktne misaone konstrukcije koja počiva na premissama legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike. Tvorac ovog stanovišta je poznati nemački pravni misilac Georg Jelinek (1851-1911).¹⁶ Prema ovom stanovištu, postojanje pravne države podrazumeva i postojanje tzv. državnog prava (*Staatsrecht*). U teorijskom smislu, ovaj pristup svodi pojam države na tzv. državni aparat, odnosno na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja "akata vlasti" i vršenjem radnji prinude, dok je "istinsko" pravo samo ono pravo (odnosno državno pravo) koje stvara država svojim pravnim aktima (npr. zakonima). Iako su ove koncepcije igrale značajnu ulogu u ograničavanju absolutističke samovolje srednjovekovnih vladara (čuvena je izreka koja se pripisuje francuskom kralju Luju XIV: *L'est c'est moi* - "Država to sam ja"), one su vremenom postale prevaziđene jer nisu, recimo, mogle da objasne postojanja novih realnosti kao što je međunarodno pravo (koje itekako postoji, iako iza njega ne стоји neka "međunarodna" država).

Međutim, ovaj teorijski koncept države (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten kao prevaziđen još pre više od pola veka) stavljena u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovoga veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.¹⁷ Prema ovom stanovištu,

koje je kod nas više decenija zastupao akademik profesor Radomir D. Lukić, država se svodi na ... organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopolja fizičke sile...¹⁸ dok se vršenje uprave svodi, kako su to isticali sovjetski autori čiji su udžbenici i kod nas korišćeni, na ... prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretku i državne bezbednosti i sl.¹⁹ Od ovakvog teorijskog stanovišta u određivanju pojma pravne države kao organizacije za vršenje autoritativnih aktivnosti zapovedanja i prinude polaze i neki naši savremeni autori. Tako, prof. Ratko Marković ističe da je: *Izvršna vlast glavna poluga državne vlasti (...) Njeno političko prvenstvo nad drugim vlastima zasniva se ne samo na njenim unutrašnjim svojstvima, čak ne ni pretežno na ovim svojstvima, već na činjenici koncentracije klasnih interesa vladajuće klase u društvenom nosiocu izvršne vlasti. Otuda izvršna vlast služi kao moćno oružje za očuvanje klasnog poretku, za učvršćenje vladavine vladajuće klase.*²⁰

Naš poznati pravnik i politički misilac Slobodan Jovanović (1869-1958), međutim, pokazao je još početkom ovog veka da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, ... teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad kojima vrši prinudu. S druge strane, baš zato što je jača, ona ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovedanja svojim podanicima samo dotle, dokle bi bila u stanju pokornost svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznudititi. Teorija o pravu jačeg nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sile ne može imati trajnjeg dejstva od onoga koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala...²¹

II. JAVNE SLUŽBE

Nasuprot "državnom" i "klasnom" modelu države, konceptualni i realni modeli koji danas prevladaju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizilaze iz

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

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

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

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

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

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

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

15. Ivo Krbel, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950, str. 78.

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

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

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

Premda ovom stanovištu, čiji je tvorac čuveni francuski pravni mislilac Leon Digi (Leon Duguit, 1859-1928), u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, javna (tj. državna) vlast transformiše se u javnu službu, sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.²²

Polazeći od toga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept države koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, ...savremeni ustavni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge...²³

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

III. LOKALNA SAMOUPRAVA

U navedenom kontekstu, danas se ne može govoriti o pravnoj državi i demokratiji bez odgovarajućeg stepena razvijenosti lokalne samouprave. Kako se ističe, pravo na lokalnu samoupravu istovremeno je i obaveza države. Država jemči pravo na lokalnu samoupravu, iz čega sledi i odgovornost države da pruži garancije i stvara uslove za kontinuirano funkcionisanje lokalne zajednice kao celine.²⁴ Sa druge strane, postoji obaveza lokalne uprave da efikasno zadovoljava potrebe lokalne zajednice i obezbedi kontinuirani kvalitet lokalnih (kомуналnih) javnih službi u skladu sa interesima neposrednih korisnika.²⁵

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

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

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

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

Smisao je lokalne samouprave da zadovolji potrebe ljudi koji su nastanjeni na jednom užem području. Formalno, lokalnu samoupravu ostvaruju građani u onim poslovima koji su utvrđeni ustavom, zakonom i statutom opštine, odnosno grada.²⁶ Tako, prema *Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi* (1985): "Lokalna samouprava podrazumeva pravo i sposobnost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu sopstvenog stanovništva".²⁷ Polazeći od toga, lokalna samouprava se može odrediti kao funkcija koju ostvaruju i vrše građani na određenoj teritoriji (npr. u opštini i u gradovima).²⁸

Lokalna samouprava predstavlja sistem upravljanja na području užem od područja države. Deo lokalnog sistema upravljanja predstavlja i tzv. lokalna samouprava koja je u funkcionalnom smislu odvojena od sistema državne uprave.²⁹ Za razliku od izraza "lokalna uprava", izraz "lokalna samouprava" je širi pojam koji u sebi sadrži i pojam lokalne uprave. Može se reći da lokalna samouprava kao celina predstavlja oblik decentralizovane teritorijalne zajednice koji istovremeno predstavljaju elemente ukupne državne organizacije. Otuda, lokalna samouprava podrazumeva i određeni stepen autonomije necentralnih organa koji obavljaju zakonom odredene upravne i druge poslove.³⁰

Postoje dva osnovna evropska modela lokalne samouprave: engleski i francuski. Prema engleskom modelu, lokalna samouprava obuhvata određene poslove i ovlašćenja koja vrše građani i njihovi izabrani predstavnici (lokalni odbornici), a koja proizilaze iz zakona ili opštег prava (*common law*). Prema francuskom modelu, lokalna samouprava prevashodno predstavlja jednu "nesuverenu teritorijalnu zajednicu" sa zakonskim utvrđenim delokrugom i potrebnom organizacijom.³¹

Za organe uprave lokalnog karaktera koriste se različiti izrazi. Najčešće se upotrebljavaju izrazi "lokalna uprava" ili "lokalna samouprava". Iako, teorijski posmatrano, razlike nisu samo terminološke, već i suštinske (npr. lokalna uprava vezuje se za centralizaciju lokalnih organa francuskog tipa, dok se lokalna

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

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

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

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

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

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

samouprava vezuje za decentralizaciju engleskog tipa), u zakonodavstvu i praksi ovi se izrazi često neprecizno koriste i mešaju.³² Osim toga, za lokalnu upravu i samoupravu često se koriste i izrazi kao što su "opštinska uprava", odnosno "gradska uprava".

U uspostavljanju državne organizacione strukture, princip centralizacije i princip decentralizacije predstavljaju dva značajna osnovna principa organizacionog povezivanja.³³ Prinike centralizacije i decentralizacije, međutim, ne treba posmatrati kao dva suprotna i uzajamno isključujuća oblika uspostavljanja organizacione strukture i organizacionog povezivanja.³⁴ Kako se u savremenim organizacijama javlaju mnogi elementi centralizacije, ali isto tako i mnogi elementi decentralizacije, centralizacija i decentralizacija kao principi organizovanja ne mogu se posmatrati kao alternative koje se međusobno isključuju, već se moraju tražiti njihove optimalne kombinacije.³⁵ U tom smislu, umesto dileme da li organizacionu strukturu ustrojiti na centralizovan ili na decentralizovan način, treba postaviti pitanje koje elemente organizacije centralizovati (*šta centralizovati*), a koje elemente organizacije decentralizovati (*šta decentralizovati*).³⁶

Kod lokalne samouprave, osim toga što dolazi do prenošenja ovlašćenja i poslova na niže organizacione celine (tzv. *preneti delokrug*), može doći i do potpunog osamostaljivanja ovih organizacionih celina u smislu da ovlašćenja za izvršenje određenih zadataka i poslova izvorno potiču iz ustava ili zakona (tzv. *izvorni delokrug*), tako da nisu posledica prenošenja ovlašćenja od viših instanci. Sa druge strane, potpuna decentralizacija u stvari bi značila prestanak uticaja i kontrole centra u odnosu na decentralizovane delove organizacije. Ukoliko lokalni organi imaju oba ovlašćenja, i preneta i izvorna, kaže se da su formirani po principu *duplog koloseka*.³⁷

Velike promene u sadašnjem političkom i ustavnom sistemu naše zemlje u odnosu na ranije stanje posebno se ogledaju u vezi sa položajem opština. Dok su prema ranijoj koncepciji, zasnovanoj na principima tzv. *komunalnog sistema*, opštine činile tzv. *osnovnu društveno-političku zajednicu* (u tom smislu

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

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

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

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

36 Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metod rada javne uprave*, Beograd, 1959, str. 179-186; Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 145-148, i dr.

37 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 146.

pretpostavka svih poslova i nadležnosti bila je u korist opštine i njenih organa), dotle su političkim i ustavnim promenama u periodu 1990-1992. godine položaj i uloga opštine bitno promenjeni.³⁸ Opštine su izgubile raniji značaj u pogledu poslova koje samostalno obavljaju i u pogledu svoje organizacije. Opštine sada predstavljaju teritorijalne jedinice u okviru kojih se ostvaruje lokalna samouprava, i to u onim oblastima i u vezi sa onim pitanjima koja su izričito utvrđena u ustavu i zakonu. Prema sadašnjim propisima, pretpostavka nadležnosti i u Srbiji i u Crnoj Gori propisana je u korist centralnih organa (ministarstava), a ne u korist lokalnih organa. Sa druge strane, postoje razlike u pravnom statusu opštine u Srbiji i Crnoj Gori. Tako, u Srbiji postoji veći stepen centralizacije opštine i manji stepen lokalne samouprave, dok je u Crnoj Gori zastupljen manji stepen centralizacije i veći stepen lokalne samouprave.³⁹ Sa druge strane, u pitanja lokalne uprave i samouprave uključuju se i posebna pitanja vezana za gradsku samoupravu.

Prema *Ustavu SRJ* (1992), *jamči se pravo samouprave* u skladu sa ustavom republike članice (čl. 6, st. 4).⁴⁰ Paralelno sa tim, pravno ustrojstvo lokalne samouprave u Srbiji i Crnoj Gori regulisano je odgovarajućim ustavnim i zakonskim propisima.⁴¹

VI. ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI SRBIJE (1999)

U Srbiji je oblast lokalne samouprave regulisana *Ustavom Republike Srbije* (1990), *Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi* (1991) i nedavno donetim *Zakonom o lokalnoj samoupravi* (1999).

Prema *Ustavu Srbije* (1990),⁴² opština je teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava (čl. 7, st. 1).

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

39 Uporedi Stevan Lilić, *Lokalna samouprava u Srbiji i Crnoj Gori*, Lokalna samouprava, Niš, br. 1, 1997, str. 68-75; Đordje Blažić, *Lokalna samouprava u Crnoj Gori*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 183-197; Srdan Dordević, Milan Pelević, *Osvrt na dužaj i stanje lokalne samouprave u Srbiji*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 277-281.

40 Uporedi: Radislav Drobniak, *Organizacija, nadležnosti i funkcionisanje lokalne samouprave u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 289-302.

41 Uporedi: Đordje Blažić, Dobrosav Milovanović, *Lokalna samouprava (zbirka propisa)*, Podgorica, 1996; Dobrosav Milovanović, *Izgradnja modela lokalne samouprave u Srbiji*, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 76-85; Đordje Blažić, *Pravci razvoja lokalne samouprave u Crnoj Gori*, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 86-96, i dr.

42 Uporedi: *Ustav Republike Srbije* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 1/90).

Sistem lokalne samouprave uređuje se zakonom. To znači da opština nema državne funkcije, već samo mogućnost ostvarivanja lokalne samouprave. U tom smislu, opština ima dve vrste ovlašćenja - izvorna ovlašćenja (poslovi od neposrednog interesa za građane, koji su utvrđeni Ustavom i zakonom) i ovlašćenja preneta od Republike (pojedini poslovi koje Republika prenosi na opštine radi efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i sl.).⁴³

Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi,⁴⁴ teritorijalnu organizaciju Republike čine opštine kao teritorijalne jedinice u kojima se ostvaruje lokalna samouprava, grad Beograd⁴⁵ kao posebna teritorijalna jedinica i autonomne pokrajine kao oblik teritorijalne autonomije (čl. 1).

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 11. novembra 1999. godine "novi" *Zakon o lokalnoj samoupravi*.⁴⁶ Usvajanje ovog Zakona, međutim, prethodila je neuobičajeno duga i politički kontroverzna procedura.

Prva verzija Predloga Zakona o lokalnoj samoupravi Vlade Srbije podnela je Narodnoj skupštini u maju-junu 1997. godine. Međutim, tada je ovaj zakon skinut sa dnevног redа Skupštine, da bi kasnije, u više navrata, ponovo bio stavljan na dnevni red, odnosno iz procedure.⁴⁷ Politički konteksti u kojima je ovaj Predlog stavljan u skupštinsku proceduru, odnosno skidan sa dnevног redа, koincidirali su sa drugim značajnim političkim dogadjajima, između ostalog, i sa situacijom u vezi sa lokalnim izborima 1996-97. godine (kada su predstavnici opozicionih stranaka

43 Prema Ustavu Srbije (čl. 113): Opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom: 1) donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun; 2) uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti; 3) uređuje i obezbeđuje korišćenje gradskog gradevinskog zemljišta i poslovног prostora; 4) stvara se o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; 5) stvara se o zadovoljavanju određenih potreba građana u oblastima: kulture; obrazovanja; zdravstvene i socijalne zaštite; društvene brige o deci; fizičke kulture; javnog obaveštavanja; zanatstva, turizma i ugostiteljstva; zaštite i unspređivanja životne sredine, i u drugim oblastima od neposrednog interesa za građane; 6) izvršava zakone, druge propise i opštne akte Republike Srbije čije izvršavanje je povereno opštini; obezbeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine; 7) obražava organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad; 8) obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom, kao i statutom opštine. Sistem lokalne samouprave uređuje se zakonom.

44 Uporedi: *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 47/91; 79/92; 82/92; 47/94).

45 Izmenama i dopunama *Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi*, 1992. godine, status građa dobili su Niš, Novi Sad, Priština i Kragujevac.

46 Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 49/99).

47 Osim Vladinog Predloga, u međuvremenu su bili predloženi i drugi alternativni zakoni o lokalnoj samoupravi (to je, na primer, učinila poslanička grupa Nove demokratije, ali njihov predlog nikada nije stavljen na dnevni red Narodne skupštine).

napustili sednicu Narodne skupštine), odnosno sa neuspešnim pokušajima Vlade Srbije da uspostavi dijalog sa političkim predstavnicima kosovskih Albanaca i spreći vazdušnu intervenciju i agresiju snaga NATO-a u periodu mart-juni 1999. Konačno, Zakon o lokalnoj samoupravi stavljen je na dnevni red Narodne skupštine i usvojen je u novembru 1999. godine u okolnostima kada je vlastima u Srbiji upućen zahtev za održavanje vanrednih izbora (prema proporcionalnom izbornom sistemu) na svim nivoima, koji je usvojen na tzv. *Okruglom stolu o poziciji* u oktobru 1999. godine. Imajući to u vidu, usvajanjem ovog Zakona o lokalnoj samoupravi otvorila su se brojna pitanja, između ostalog, i u vezi sa ustavnim položajem lokalne samouprave, a posebno pitanja u vezi sa izborom odbornika u opštinskim i gradskim skupštinama, uvedenjem dvodomnih opštinskih skupština na Kosovu i Metohiji, kao i ovlašćenjima Vlade Srbije da vrši kontrolu i suspenduje ovlašćenja organa lokalne samouprave. Ne ulazeći ovom prilikom u kontroverzna pitanja koja su otvorena usvajanjem ovog Zakona o lokalnoj samoupravi, daćemo pregled strukture odredaba ovog zakona i ukazati na neka pitanja koja izazivaju nedoumice i dileme u pogledu njihove ustavnosti i celishodnosti.

Važeći *Zakon o lokalnoj samoupravi* Srbije sadrži 227 članova svrstanih u devet posebnih glava.

U Prvoj glavi koja nosi naziv "Osnovne odredbe" (čl. 1-17), između ostalog, predviđeno je da se lokalna samouprava ostvaruje u "jedinicama lokalne samouprave", odnosno opštini, gradu i gradu Beogradu (čl. 1). Osim toga, predviđeno je da radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, jedinica lokalne samouprave obrazuje skupštinu, izvršni odbor i upravu jedinica lokalne samouprave (čl. 3), da ministarstva ostvaruju neposredni nadzor nad saglasnošću opštih akata sa zakonom i statutom i nad radom organa jedinice lokalne samouprave (čl. 11), kao i da jedinica lokalne samouprave ima svoj statut (čl. 13), simbole i dan (čl. 14), budžet (čl. 15) i svojstvo pravnog lica (čl. 17).

Druga glava koja nosi naziv "Opština" (čl. 18-174), podeljena je u 5 odeljaka. U prvom odeljku Druge glave (čl. 18-43), navedeni su "Poslovi opštine" koji uključuju: 1) urbanističko planiranje i građenje; 2) komunalne delatnosti; 3) puteve, ulice, trgrove i javni prevoz; 4) kulturu; 5) obrazovanje; 6) zdravstvenu zaštitu; 7) socijalnu zaštitu i društvenu brigu o deci i omladini; 8) sport; 9) turizam, ugostiteljstvo, zanatstvo i trgovinu; 10) zaštitu prirodnih dobara i životne sredine; 11) javno obaveštavanje; 12) zaštitu građana i materijalnih dobara od elementarnih i drugih većih nepogoda i 13) pravnu pomoć.

U drugom odeljku Druge glave (čl. 44-45) - "Povereni poslovi", između ostalog, predviđeno je da se opštini zakonom može poveriti vršenje poslova državne uprave iz okvira prava i dužnosti Republike, kao i da se sredstva za finansiranje poverenih poslova opštini utvrđuju u budžetu Republike, s tim što se

zahtev za obezbeđenje sredstava za finansiranje poverenih poslova opština dostavlja nadležnom ministarstvu.

U trećem odeljku Druge glave (čl. 46-79) - "Finansiranje poslova opštine", regulišu se izvori prihoda, kao i raspolažanje i korišćenje prihoda opštine. Prihodi opštine ostvaruju se iz poreza, taksi, naknada i ostalih javnih prihoda, zatim iz lokalnih javnih prihoda, kao i iz samodoprinosu.

U četvrtom odeljku Druge glave (čl. 80-119) - "Organizacija i rad opštinskih organa", normativno su regulisani status i poslovi: a) skupština opština; b) izvršnog odbora; c) opštinske uprave, kao i d) sastav, organizacija i način rada u određenim jedinicama lokalne samouprave. Prema ovim odredbama, skupština opštine je predstavničko telo gradana koje sačinjavaju odbornici izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Broj odbornika u skupštini opštine utvrđuje se statutom, polazeći od ukupnog broja stanovnika u opštini, s tim što on ne može biti manji od 25, niti veći od 90 (čl. 81). Predsednik opštine organizuje rad skupštine i predsedava njenim sednicama, a bira se iz reda odbornika na vreme od 4 godine (čl. 84). Skupština opštine ima i potpredsednika koji zamenjuje predsednika, kao i sekretara skupštine opštine koji se stara o obavljanju stručnih poslova u vezi sa sazivanjem i održavanjem sedница skupštine: sekretar skupštine opštine istovremeno je i sekretar opštinske uprave, a postavlja se na predlog predsednika skupštine opštine na 4 godine (čl. 85-86). Izvršni odbor, između ostalog, izvršava odluke i druge akte skupštine opštine, a sačinjavaju ga predsednik i određeni broj članova koje predlaže predsednik skupštine opštine (čl. 89-90). Za svoj rad izvršni odbor odgovara skupštini opštine (čl. 91). Opštinska uprava, između ostalog, neposredno izvršava propise i druge akte skupštine opštine i izvršnog odbora i obavlja upravni nadzor nad njihovim izvršenjem (čl. 92, 94). Opštinska uprava obrazuje se kao jedinstveni organ, a može se obrazovati i više organa opštinske uprave u opštini koja ima preko 60.000 stanovnika (čl. 93).

Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da se u opštinama na području Kosova koji su taksativno navedeni u članu 104, kao i u gradu Prištini, obrazuju posebne dvodomne skupštine koje imaju: a) veća nacionalnosti i b) veća nacionalno neopredeljenih građana. Veća nacionalnosti su: veća nacionalnosti Srba i Crnogoraca, veće nacionalnosti Albanaca, veće nacionalno neopredeljenih građana i drugih nacionalnih zajednica. Statutom opštine utvrđuje se broj odbornika za svako veće, s tim što veće može da ima najmanje tri, a najviše 20 odbornika (čl. 105). Zakon sadrži posebne odredbe o odlučivanju, glasovanju i sastavu opštinske uprave, kao i o drugim pitanjima koja se odnose na opštine sa ovakvo formiranim dvodomnim većima skupštine opštine (čl. 104-119).

U petom odeljku Druge glave (čl. 120-184) - "Izbor odbornika skupštine opštine", Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje tzv. jednokružni većinski izborni sistem za izbor odbornika skupštine opštine. U tom smislu, ovaj Zakon predstavlja

lex specialis u odnosu na *Zakon o izboru narodnih poslanika*⁴⁸ koji predviđa proporcionalni izborni sistem. Izbole za odbornike raspisuje predsednik Narodne skupštine Srbije (čl. 126), s tim što je za odbornika u izbornoj jedinici izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova (čl. 146). Zakon predviđa odgovarajuća sredstva za zaštitu izbornog prava, ali i odredene restrikcije. Tako, birač, kandidat za odbornika, ili predlagač kandidata ima pravo da podnese *prigovor* opštinskoj izbornoj komisiji, koja po tom prigovoru donosi rešenje (čl. 154-155). Protiv rešenja opštinske izborne komisije može se izjaviti *žalba* nadležnom opštinskom sudu, s tim što u postupku zaštite izbornog prava sud shodno primenjuje odredbe zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima. Međutim, u odnosu na odluku suda ovaj Zakon sadrži *restriktivnu klausulu* prema kojoj je odluka opštinskog suda doneta u postupku po žalbi *pravnosnažna* (čl. 156), što znači da se protiv nje ne mogu podneti pravna sredstva kao što su *zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke*, niti *zahtev za ponavljanje postupka*, koje predviđa Zakon o upravnim sporovima.

Treća glava, koja nosi naziv "Grad" (čl. 175-182), između ostalog, predviđa da je grad teritorijalna jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji obrazuju dve ili više gradskih opština (čl. 175), s tim što skupština grada obavlja poslove predviđene ovim zakonom za skupštinu opštine, a broj odbornika ne može biti manji od 75, niti veći od 100 (čl. 178-179).

Četvrta glava, koja nosi naziv "Grad Beograd" (čl. 183-190), između ostalog, predviđa da grad Beograd obavlja poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom grada Beograda, kao i zakonom poverene poslove iz okvira prava i dužnosti Republike (čl. 183). Za obavljanje određenih poslova grada Beograda, statutom grada obrazuju se gradske opštine i utvrđuju njihovo područje i poslovi (čl. 189).

Peta glava, koja nosi naziv "Oblici učešća građana u obavljanju poslova jedinica lokalne samouprave" (čl. 191-202), između ostalog, predviđa da građani koji imaju biračko pravo i prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave neposredno učestvuju u odlučivanju putem referendumu i ostvarivanjem narodne inicijative (čl. 191), kao i da se radi zadovoljenja potreba od neposrednog zajedničkog interesa za građane na određenom području mogu obrazovati mesne zajednice koje imaju svojstvo pravnog lica (čl. 197-201).

Šesta glava, koja nosi naziv "Odnosi republičkih organa i organa lokalne samouprave" (čl. 203-213), između ostalog, predviđa široka ovlašćenja Vlade Srbije i resornih ministarstava u pogledu nadzora nad aktima i radom opština.⁴⁹ U

⁴⁸ Uporedi: *Zakon o izboru narodnih poslanika* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 79/92; 83/92; 53/93; 67/93; 90/93; 107/93; 48/94; 32/97).

⁴⁹ Posebno uporedi: Predrag Dimitrijević, *Odnos republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 208-218.

tom smislu, kad ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave smatra da opšti akt nije u skladu sa njenim statutom, upozoriće na to skupštinu jedinice lokalne samouprave. Ako skupština jedinice lokalne samouprave ne postupi po predlogu, ministarstvo pokreće postupak pred Vrhovnim sudom Srbije i predlaže obustavu izvršenja takvog akta (čl. 208). Ako nađe da pojedinačni akt organa jedinice lokalne samouprave, protiv koga nije obezbeđena zaštita u upravnom sporu, nije u saglasnosti sa nekim zakonom ili drugim propisom, nadležno ministarstvo predložiće skupštini jedinice lokalne samouprave da takav akt ukine ili poništi. Ukoliko Skupština po ovom predlogu ne postupi u roku od mesec dana, taj pojedinačni akt poništiće nadležno ministarstvo (čl. 209). Kada skupština jedinice lokalne samouprave ili drugi organ lokalne samouprave ne obavlja svoje poslove duže od 3 meseca, ili ih obavlja na način kojim se ugrožavaju ustavna i zakonska prava građana, odnosno teže oštećuje javni interes, Vlada će na to *upozoriti* skupština jedinice lokalne samouprave i zatražiti da u određenom roku preduzme *mere* radi uklanjanja uočenih nedostataka. Ako skupština jedinice lokalne samouprave i pored upozorenja ne preduzme mere u roku koji je utvrdila Vlada, Vlada će *raspustiti* skupština jedinice lokalne samouprave i obrazovati *opštinsko veće* koje će obavljati poslove skupštine jedinice lokalne samouprave i izvršnog odbora (čl. 213, st. 1).

Sedma glava nosi naziv "Zaštita prava lokalne samouprave" (čl. 214-215). Skupština jedinice lokalne samouprave ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugog propisa ili opštег akta kojim se neposredno povreduju prava jedinice lokalne samouprave utvrđena ustavom i zakonom (čl. 214). Sa druge strane, ako organ jedinice lokalne samouprave smatra da je radnjom ili pojedinačnim aktom državnog organa učinjena povreda zakonom zagarantovanog prava jedinice lokalne samouprave, može Vrhovnom судu podneti *zahtev za zaštitu prava lokalne samouprave* (čl. 215).

Osmi glava nosi naziv "Kaznene odredbe" (čl. 216).

Deveta glava nosi naziv "Prelazne i završne odredbe" (čl. 217-227). Prelazne i završne odredbe novog Zakona o lokalnoj samoupravi od posebnog su značaja, između ostalog, i iz sledećih razloga. Danom stupanja na snagu novog Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa se prestanak važenja više zakona (npr. Zakona o komunalnim taksama i naknadnačna, Zakona o samodoprinosu, Zakona o obezbeđivanju sredstava opština i gradova), kao i odredaba članova: 8, 12, 16-64-b, 70, 71, 71-a i 73. Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije,⁵⁰ s tim što se u nazivu tog zakona brišu reči "i lokalnoj samoupravi", kao i odredbe

⁵⁰ Uporedi: *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 47/91; 79/92; 82/92; 47/94).

članova 56-59. Zakona o državnoj upravi⁵¹ u delu koji se odnosi na opštine, gradove i grad Beograd (čl. 217).

Prelaznim i završnim odredbama takođe je predviđeno da jedinice lokalne samouprave usklade svoje statute i opšte akte sa ovim zakonom do 31. decembra 1999. godine, "osim jedinice lokalne samouprave na teritoriji Autonomne pokrajine Kosova i Metohije" koja će urediti svoje statute sa odredbama ovog zakona od dana prestanka misije Ujedinjenih nacija za privremenu upravu UNMIK (čl. 222). Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi takođe predviđa da skupštine gradova Kragujevac, Niš, Novi Sad i Priština statutom obrazuju gradske opštine najkasnije u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu novog zakona. Po isteku ovog roka navedeni gradovi gube status grada, a Priština gubi status grada po isteku godine dana od prestanka misije UNMIK-a (čl. 225).

Imajući navedeno u vidu, može se, između ostalog, konstatovati da je Zakonom o lokalnoj samoupravi Srbije, koji usvojen u novembru 1999. godine, delimično stavljen van snage postojeći Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike i lokalnoj samoupravi iz 1991. godine, i to u delu koji se odnosi na lokalnu samoupravu.

Predlog Zakona o lokalnoj samoupravi je, uz odgovarajuće manje intervencije, tadašnja Vlada Srbije u više navrata, počevši od sredine 1997. godine, stavljala i skidala sa dnevnog reda Narodne skupštine, izazivajući, između ostalog, i tzv. amandmansku opstrukciju u republičkom parlamentu. Osim toga, na odgovarajući način, Predlog ovog Zakona figurirao je i kao neka vrsta platforme tokom neuspešnih razgovora o autonomiji sa kosovskim Albancima, odnosno u okviru pregovora koji su tokom februara i marta 1999. godine vodeni u francuskom gradu Rambujeu. Imajući to u vidu, moglo bi se reći da je Predlog Zakona o lokalnoj samoupravi stalno stavljан u opticaj kako bi se skrenula pažnju sa drugih značajnih političkih pitanja (npr. prevremeni izbori, formiranje prelazne vlade, okrugli sto vlasti i opozicije, odnosi u federaciji i sl.).

Opšta karakteristika ovog Zakona o lokalnoj samoupravi je u tome što se ovaj Zakon, umesto proširivanja stepena lokalne autonomije u opštinama i gradovima, pre bavi uvodenjem povećanog stepena centralizacije jedinica lokalne samouprave, sa širokim nadzornim kompetencijama Vlade i nadležnih ministarstava. Ovim Zakonom, između ostalog, ukida se status grada Kragujevcu, Nišu, Novom Sadu i Prištini.

Osim toga, ovaj Zakon o lokalnoj samoupravi, u pojedinim svojim delovima kontradiktoran je Ustavu Srbije. To se posebno odnosi na uvodenje tzv. dvodomnih nacionalnih veća u opštinama u etnički mešovitim sredinama - koje

⁵¹ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 20/92; 6/93; 48/93).

Ustav Srbije ne predviđa, s tim što se *explicite* nabrajaju samo opštine sa područja Kosova i Metohije (a ne, recimo, i opštine na području Vojvodine, koja je takođe etnički mešovita sredina).

S obzirom na to da se danas smatra da lokalna samouprava predstavlja posebnu, tzv. "četvrtu vlast" (osim zakonodavne, sudske i upravne), donošenje zakona koji reguliše oblast lokalne autonomije, naročito kada je uključena i materija lokalnih izbora, *de facto* predstavlja materiju ustavnog značaja. Zbog toga, donošenje ovakvog Zakona pretpostavlja široku i kompetentnu političku i stručnu javnu raspravu, koja u ovom slučaju nije vođena.

U materiji izbora odbornika za skupštine jedinica lokalne samouprave, Zakon o lokalnoj samoupravi uvodi većinski izborni sistem po principu "ko prvi pređe crtu" (*first past the post*), kao i značajne restrikcije u odnosu na upotrebu pravnih sredstava zaštite izbornog prava (proglašavajući, suprotno Ustavu, odluke opštinskih sudova definitivnim).

Kao opšta konstatacija, za važeći Zakon o lokalnoj samoupravi moglo bi se reći da otvara više pitanja nego što rešava. Iz tih razloga neophodno je što pre pristupiti izradi novog zakona o lokalnoj samoupravi koji bi počivao na važećim evropskim i regionalnim standardima u ovoj oblasti.

SADRŽAJ

UVODNA NAPOMENA	7
Mijat Damjanović, REALITETI LOKALNE DEMOKRATIJE	11
Miroslav Prokopijević, BEZ LOKALNE DEMOKRATIJE NEMA DEMOKRATIJE	23
Vučina Vasović, LOKALNA ZAJEDNICA I DEMOKRATIJA	39
Vukašin Pavlović, CIVILNO DRUŠTVO I MOGUĆNOSTI DEMOKRATSKE REKONSTRUKCIJE	81
Milan Vukomanović, RELIGIJA I PREVAZILAŽENJE SUKOBA U JUGOISTOČNOJ EVROPI: REGIONALNI I LOKALNI ZNAČAJ	87
Džozef V. Džulijan, KA KONSOLIDACIJI DEMOKRATIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI	99
Ilija Vujačić, SUPSIDIJERNOST I MODERNIZACIJA LOKALNE ZAJEDNICE	109
Snežana Đorđević, MODERNIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE I VLASTI	129
Vojislav Stanovčić, VLADAVINA PRAVA I MODERNIZACIJA LOKALNIH ZAJEDNICA	159
Stevan Lilić, PRAVNA DRŽAVA, JAVNE SLUŽBE I LOKALNA SAMOUPRAVA	189
Nadia Skenderović Ćuk, REGIONALIZACIJA I NJEN UTICAJ NA STATUS LOKALNE SAMOUPRAVE - KOMPARATIVNI PRIKAZ EVROPSKIH KONCEPCIJA	205