

Мјесто локалне самоуправе у систему подјеле власти

Local government in the system of division of power

Сандра Павић Шавија, Универзитет Синергија Бијељина

Сажетак—Начело подјеле власти данас представља један од темељних принципа правне државе. Задатак подјеле власти јесте спречавање злоупотребе власти. Данас се подјела власти не може посматрати само као хоризонтална подјела, него она подразумева и вертикалну подјелу власти, у смислу нужности расподјеле послова између централних и нецентралних органа власти. Чињеница да се државни послови врше преко централне и нецентралне власти, међутим, не доводи у питање очување јединства државне власти. Децентрализација се може остварити путем преношења одређених државних послова на ниже нецентралне органе. У том случају, пренијети послови постају изворна надлежност нецентралних органа. Други начин децентрализације остварује се путем тзв. делегације односно повјеравањем одређених државних послова недржавним органима, при чему ти послови и даље остају у надлежности централних органа власти. И у једном и у другом случају обављање пренијетих односно повјерених послова подлијеже контроли од стране централне власти. Локална самоуправа се појављује као нужна одбрана демократије и као један од најдјелотворних инструмената у спречавању самовоље централне власти. С друге стране, неопходно је наћи праву мјеру самосталности локалне самоуправе, а како би се спријечиле евентуалне злоупотребе од стране локалне власти. Због тога је нужно да преношење овлаштења на локалне органе власти буде праћено адекватним инструментима контроле локалне самоуправе.

Кључне речи – принцип подјеле власти, вертикална подјела власти, централизација, децентрализација, локална самоуправа, изворни послови, повјерени послови, контрола законитости, контрола цјелисходности.

Abstract – The separation of powers is one of the foundational principles of today's legal state aiming to prevent the abuse of power. It cannot be viewed in light of horizontal division only- it implies the vertical one as well- i. e. the importance of delegating authority to central and non-central government bodies. However, the fact that the state affairs are carried out with the help of central and non-central authorities does not question the unity of state authority in the least. Decentralisation can be achieved by transferring certain state affairs to lower non-central instances. In that case, the delegated affairs become a primary concern of non-central government bodies. Another way of achieving decentralisation is by delegating i. e. entrusting non-government bodies with certain state affairs, all of them still falling under the jurisdiction of central government bodies. The transfer of the delegated, that is,

entrusted authority is controlled by the central authorities in both cases. The local government acts as an indispensable pillar of democracy and one of the most efficient instruments for limiting the arbitrariness of central authorities. On the other hand, ensuring the appropriate degree of independence to the local self-government is also crucial for preventing possible abuse of power by the local authorities. It is therefore of utmost importance that the transfer of jurisdiction to local government bodies be followed by the appropriate instruments of local government control.

Keywords – Separation of powers, vertical division of power, centralisation, decentralisation, local government, authentic authority, entrusted authority, legislative control, viability control.

I. Увод

Начело подјеле власти представља један од темељних принципа правне државе. Иако је изворно идеја подјеле власти настала као резултат потребе ограничавања до тада неограничене власти владара у апсолутној монархији, принцип подјеле власти је временом еволуирао и прокламован као основни принцип уставне државе.¹ Без обзира на различите модалитете и појавне облике подјеле власти, његова суштина је иста, а то је спречавање злоупотребе односно узурпације власти. У том смислу основни циљ подјеле власти у савременој држави јесте обезбјеђивање владавине права и поштовања људских права и слобода.² Принцип подјеле власти „има задатак да обезбеди и очува личну слободу, тиме што ће спречити непожељну концентрацију власти, самовољу, злоупотребу и неправду, уредити и разграничити државне функције и компетенције државних органа.“³ С друге стране, подела власти између државних органа повезана је са плурализмом центара одлучивања, који опет зависи од

¹ Више о томе: С.Сокол, „Начело диобе или ограничења власти“, *Политичка мисао*, 1-1992, стр. 3-18.

² Види: С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008.

³ Т.Р.С. Allan, „Constitutional Dialogue and the Justification of Judicial Review“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.23, No.4, 2003, p. 584.

унутрашњег уређења државе.⁴ Због тога није довољно само уставом утврдити јасне границе између различитих носилаца државне власти, него је у смислу политичког појма устава, неопходно обезбједити и дјелотворне механизме очувања уставом установљене подјеле односно равнотеже власти. У теорији постоји сагласност да устав у политичком смислу постоји када је онемогућена субјективност, самовоља и злоупотреба носилаца државне власти. Према К. Левенштајну елементи политичког појма устава су: подјела власти, унапријед прописани правни механизми за сарадњу више власти, како би се избјегли застоји и блокаде у вршењу власти, рационални метод уставних промјена и тиме прилагођавање устава друштвеној стварности, како би се избјегли насиље и револуција и признање слобода и права појединцу и механизма за њихову заштиту.⁵ Сам устав мора да обезбједи дјелотворне механизме очувања уставне подјеле власти, јер само „пуко, на папиру одређивање уставних граница између различитих грана власти, не представља довољну заштиту од посезања за туђим правима, које води тиранском прикупљању свих власти у исте руке.“⁶

Данас се подјела власти више не може више посматрати само на „хоризонталном државноправном нивоу (законодавство, управа и судство), него и на вертикалном (савезна држава-федералне јединице у њеном саставу, Европска унија и државе чланице у њеном саставу), конституционалном (умерена и одговорна влада), као и на вандржавном нивоу одлучивања (политичке странке и интересне групе).“⁷ У том смислу подјела власти јавља се као хоризонтална и као вертикална подјела власти. Док хоризонтална подјела власти одређује односе између органа државне власти којима су повјерене различите функције државне власти (законодавна, извршна и судска), вертикална подјела власти представља расподјелу послова између централних органа власти и органа територијалне аутономије, односно локалне самоуправе.

II. ТЕРИТОРИЈАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Због сложености државне организације, данас је неопходно да у држави поред централних органа власти постоје и нецентрални органи власти. Централизација има „фактичку границу коју не може прећи. Та граница лежи у фактичкој могућности централних органа да сврше успешно огроман број послова које су узели на себе. Не могући да сврши толики број послова, централни орган их нужно препушта у фактичку надлежност нецентралном

органу.“⁸ Чињеница да се државни послови врше преко централне и нецентралне власти, међутим, не доводи у питање очување јединства државне власти. Јединство државне власти се остварује кроз централизовано и децентрализовано вршење државне активности. Централизовано вршење државних послова, у смислу да се цјелокупна државна активност реализује преко једног или више централних органа, оствариво је само у теоретском смислу. Централизација, због тога, уобичајено подразумијева да се државни послови обављају посредством централних и нецентралних органа, али су нецентрални органи у потпуности подређени централним органима. С друге стране, децентрализована држава постоји уколико нецентрални органи уживају одређени степен самосталности у односу на централне органе власти. У првом случају, ријеч је о централизованим, а у другом, о децентрализованим нецентралним органима. Међутим, и у децентрализованој држави самосталност нецентралних органа није потпуна, а међусобни односи између централних и нецентралних органа уређују се уставом и законом. Потпуна подређеност нецентралних органа централним органима назива се деконцентрација, док децентрализација постоји уколико је нецентралним органима остављена одређена слобода у дјеловању у односу на централну власт. С друге стране, деконцентрација власти у ствари представља вид централизације с обзиром да и сами нецентрални органи представљају експозитуре или организационе јединице централне власти, које врше само повјерене послове. У том смислу код деконцентрације власти ријеч је „о истом чекићу који кује само скраћеном дршком“⁹.

Децентрализација власти је нужна за успјешно функционисање државе. Принцип децентрализације подразумијева расподјелу послова између централних и нецентралних органа власти, а то значи да се дио државних послова повјерава недржавним органима територијалне аутономије односно органима локалне самоуправе. Децентрализација се може остварити путем преношења одређених државних послова на ниже нецентралне органе. У том случају, пренијети послови постају изворна надлежност нецентралних органа. Други начин децентрализације остварује се путем тзв. делегације односно повјеравањем одређених државних послова недржавним органима, при чему ти послови и даље остају у надлежности централних органа власти. И у једном и у другом случају обављање пренијетих односно повјерених послова подлијеже контроли уставности и законитости, с тим да су у овом другом случају нецентрални органи у већем степену подређености.

Управо је питање расподјеле надлежности једно од кључних питања у било ком облику децентрализоване државе, без обзира да ли је ријеч о федеративној држави или пак децентрализованој унитарној држави. Федерација и децентрализована унитарна држава у суштини разликују

⁴ Д. Стојановић, „Премисе и опште функције уставног правосуђа“, *Теме*, г. XXXIX, бр.1, јануар-март 2015, стр. 75-76.

⁵ Наведено према: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 33.

⁶ А. Хамилтон, Џ. Медисон, Џ. Џеј *Федералистички списи*, Београд, 1981.стр. 339.

⁷ Б. Кошутић, „Место Уставног суда у систему поделе власти“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом уставу*, Београд, 2004, стр. 77.

⁸ Р. Лукић, *Политичка теорија државе*, Београд, 1995, стр. 281-282.

⁹ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2005,стр. 511.

се само „у степену, примене начела децентрализације исте врсте (и федерална држава је као децентрализована унитарна држава, само са тзв. мега децентрализацијом).“¹⁰ „Једино што је разликује од обичне децентрализације јесте висок ступањ децентрализације.“¹¹ Док федералну државу карактерише постојање два нивоа власти, односно паралелно функционисање федералне власти и власти федералних јединица, у унитарној држави постоји један центар одлучивања, односно државну власт врше централни органи. Међутим, како је држава веома сложен организам практично је немогуће да све послове обављају централни органи, па се дио послова повјерава нецентралним органима.

Данас се територијална децентрализација најчешће се остварује као локална самоуправа и територијална аутономија. При томе треба нагласити да је локална самоуправа као облик територијалне децентрализације далеко заступљенија у уставној пракси у односу на територијалну аутономију.

III. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА-ПОЈАМ И ОСНОВНА ОБИЉЕЖЈА

Локална самоуправа се уобичајено одређује као облик територијалне децентрализације, код које се уставом и законом „одређују извесне државне активности које се предају у надлежност локалних (нецентралних) органа, односно локалне заједнице као такве, па то и постају њене сопствене надлежности.“¹² У зависности од тога какав је однос локалних и централних органа, постоје и различити системи локалне самоуправе. Уколико изузмемо Енглеску, у којој се систем локалне самоуправе заснива на разликовању два посебна система власти (један чине централни органи власти, а други органи локалне самоуправе)¹³, у већини земаља (ту спадају, између осталог, Француска, Италија, Шпанија), локална самоуправа почива на комбинацији начела децентрализације и деконцентрације, што значи да су органи локалне самоуправе, једним дијелом изабрани од стране локалног становништва, а једним дијелом постављени од стране централне власти. Из тога произлази, да поред послова који спадају у изворну надлежност, обављају и повјерене послове, те да подлијежу контроли од стране централне власти, како у погледу законитости, тако и у погледу цјелисходности (када је ријеч о повјереним пословима). У другу групу, спадају земље (попут Њемачке, Аустрије, Швајцарске) у којима су локални органи бирани непосредно од стране локалног становништва. Локални органи највећим дијелом обављају послове који спадају у њихову изворну надлежност, па је самим тиме и контрола од стране

централне власти слабија и односи се искључиво на контролу законитости.¹⁴

Према томе, локална самоуправа не подразумјева искључиво обављање изворних послова који су везани за интересе локалне заједнице, него обухвата и обављање послова који су делегирани од стране државних органа. Према С. Јовановићу локална самоуправа постоји када „држава за оне своје послове који стоје у вези са локалним интересима једне општине, употребљује саму општину,-и пошто је општина довољно заинтересована да те државне послове ради како треба, држава сматра за непотребно ставити је под упутства своје централне власти.“¹⁵ Послови чије обављање се најчешће делегира јединицама локалне самоуправе су послови који су од непосредног интереса за локално становништво, а за које постоји процјена да је њихово обављање од стране локалних органа ефикасније и економичније. Имајући у виду претходно наведено, једно од основних обиљежја локалне самоуправе подразумјева постојање круга локалних послова који спадају у изворну надлежност локалне заједнице. На тај начин се обезбјеђује већи степен демократичности државне организације, будући да су локални органи ближи грађанима. Круг локалних послова најчешће се одређује у закону о локалној самоуправи таксативним набрајањем послова или пак системом претпоставке надлежности у корист локалних органа. Међутим, суштински, локална самоуправа није остварива уколико није праћена и фискалном децентрализацијом. То значи да за ефикасно обављање локалних послова, локална самоуправа мора имати на располагању финансијска средства. У том смислу је неопходна да локална самоуправа има и локалну имовину, као и слободу управљања том имовином. За разлику од државе гдје је непосредно одлучивање мање изводљиво, о пословима из локалне самоуправе одлучују грађани непосредно или преко изабраних представника. У обављању послова локалне самоуправе такође мора бити обезбијеђен одређени степен самосталности, при чему је степен самосталности локалне самоуправе већи у обављању изворних послова, у односу на послове повјерене од стране централне власти. Централна власт никако не би требало да се мијеша у послове локалне власти. С друге стране, локална самоуправа не значи апсолутну слободу и подразумјева контролу уставности и законитости аката и радњи локалних органа од стране централних органа, а када су у питању делегирани послови и контролу цјелисходности од стране централне власти.

IV. НАДЗОР ЦЕНТРАЛНЕ ВЛАСТИ НАД РАДОМ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Када су у питању односи између централне власти и органа локалне самоуправе правна регулатива иде у правцу спречавања претјераног интервенисања централне власти у дјелокруг локалне самоуправе. И сама Европска повеља

¹⁰ Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 432.

¹¹ Р. Лукић, *Теорија државе и права I. Теорија државе*, Београд, 1995, стр. 357.

¹² П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1994. стр. 442.

¹³ Види: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 525.

¹⁴ Више о томе: М. Јовичић, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд, 1974, стр. 176-180.

¹⁵ С. Јовановић, *Држава*, Геца Кон, 1922, стр. 397

о локалној самоуправи као најважнији међународни документ о локалној самоуправи предвиђа да се управни надзор над радом органа локалне самоуправе може вршити само у случајевима који су предвиђени законом. У супротном, претјерано мијешање централне власти у послове локалне самоуправе онемогућило би функционисање локалне самоуправе. „Однос јединица локалне самоуправе и централних државних органа манифестује се у скупу узајамних права и дужности локалних и централних органа. С једне стране, јединице локалне самоуправе располажу како одређеним самоуправним правима која су централни органи дужни да поштују, тако и одређеним дужностима у обављању функција, које централни органи имају право да контролишу. С друге стране, обратно, централни органи имају како одређена овлашћења у односу на јединице локалне самоуправе, почев евентуално од самог њиховог формирања до надзора над радом њихових органа, тако и дужност да поштују њихову самоуправност.“¹⁶ Чињеница је да односи између централне власти и органа локалне самоуправе треба да буду утемељени на принципу теже и противтеже. Локална самоуправа се појављује као нужна одбрана демократије и као један од дјелотворних инструмената у спречавању самовоље централне власти. С друге стране, неопходно је наћи праву мјеру самосталности локалне самоуправе, а како би се спријечиле евентуалне злоупотребе не само од стране централне власти, него и од стране локалне власти. „Локална самоуправа се у крајњој линији може схватити на два начина, или као управни инструмент централне државне власти, као њена политичка противтежа, или супротно, као друштвено структурална замена за њу.“¹⁷

И Закон о локалној управи Републике Српске изричито прописује да се надзор над радом органа локалне самоуправе може вршити само у законом предвиђеним случајевима, тако да се не ограничава право локалне самоуправе на независно и у складу са законом управљање јавним пословима из њихове самосталне надлежности. Такође, наглашено је да се надзором над радом локалне самоуправе не може ограничити њихово право да независно и у складу са законом управљају јавним пословима из њихове самосталне надлежности. Закон прави разлику између послова који спадају у самосталну надлежност локалне самоуправе и послова повјерених од стране централне власти. У погледу извршења послова из самосталног дјелокогута органа јединица локалне самоуправе, централна власт може вршити искључиво контролу законитости предузетих радњи. С друге стране, у односу на повјерене послове, врши се како контрола законитости, тако и контрола експедитивности донијетих аката. Предмет надзора могу бити општи акти скупштине, општи акти које доноси градоначелник, односно начелник, одлуке које се односе на располагање непокретности у својини јединица локалне самоуправе, одлуке о финансијским обавезама у износу од 10.000 КМ или више, као и акти које органи

локалне самоуправе доносе у вршењу повјерених послова. Поред тога, Влада је овлаштена да обустави од извршења сваки општи и појединачни акт органа локалне самоуправе за који оцијени да су противни уставу или закону, или да се њима озбиљно угрожава јавни интерес, те да у року од 15 дана од доношења одлуке о обустављању покрене поступак пред надлежним судом. Уколико министарство, након спроведеног поступка надзора утврди да је акт органа локалне самоуправе у супротности са законом, статутом или другим општим актом, обавијестиће доносиоца акта и затражиће од њега да спорни акт измијени, укине или поништи. Ако орган локалне самоуправе и поред упозорења, у року од 30 дана не поступи по захтјеву министарства, министарство је овлаштено да покрене поступак пред надлежним судом против спорног акта. Влада је такође овлаштена да поднесе иницијативу за оцјену уставности и законитости општег акта јединице локалне самоуправе, уколико сматра да спорни акт није у складу са Уставом и законом. Када је ријеч о повјереним пословима, централни органи су овлаштени да врше и надзор над експедитивношћу обављања повјерених послова. Уколико орган локалне самоуправе и поред упозорења централне власти да измијени, укине или поништи оспорени акт, не поступи у складу са тим, републички орган надлежан за вршење надзора донијеће акт умјесто органа локалне самоуправе. С друге стране, уколико оцијени да је акт који је донио републички орган незаконит, орган локалне самоуправе је овлаштен да покрене управни спор.

Наведена законска рјешења указују на интенцију законодавца да односе између централне и локалне власти темељи на принципу равнотеже. С друге стране, уочљива је тенденција јачања контролних овлашћења централне власти. У прилог томе иде и чињеница да је у Републици Српској поново уведена установа распуштања локалне скупштине од стране централне власти.¹⁸ Иако институт распуштање скупштине јединица локалне самоуправе представља директно мијешање централне власти и угрожавање локалне самоуправе, пракса је показала да постоји потреба за тим. Ипак, како би се онемогућиле злоупотребе од стране централне власти, неопходно је да законска рјешења у погледу овлашћења распуштања локалне скупштине буду прецизна и јасна. У том смислу, потребно је прецизирати услове под којима се распуштање може користити. Тако Закон о локалној самоуправи РС предвиђа да Народна скупштина на приједлог Владе може распустити скупштину у случају: да се не конституише у року од три мјесеца од дана када су потврђени резултати избора, уколико не усвоји буџет у законом предвиђеном року, не одржи сједницу дуже од три мјесеца и уколико градоначелник, односно начелник не буду опозвани након спроведеног поступка опозива. До конституисања скупштине Влада ја дужна да именује

¹⁸ Установу распуштања локалне самоуправе познавао је Закон о локалној самоуправи из 1999. године РС („Службени гласник Републике Српске“ број 35/99), али је она била изостављена у Закону о локалној самоуправи из 2004. године („Службени гласник Републике Српске“ број 101/04).

¹⁶ М. Јовичић, *op. cit.*, стр.20.

¹⁷ П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Системи локалне самоуправе*, Службени гласник, Ниш, 2011, стр, 60-61.

привремени орган који има три члана. У случају распуштања скупштине спроводе се пријевремени избори за одборнике, и то у року од 90 дана од распуштања скупштине, осим уколико је до истека мандата одборника распуштене скупштине остало мање од годину дана.

Наиме, као што смо видјели, циљ подјеле власти јесте спречавање злоупотреба власти. Међутим, иако је вертикална подјела власти установљена због потребе спречавања самовоље централне власти, нису искључене могућности злоупотребе од стране локалних органа. Због тога се распуштање локалног представничког тијела појављује као најдјелотворнији механизам којим се спречавају злоупотребе локалне власт, а посебно опструкције у раду локалне скупштине.

V. ZAKLJUČAK

Локална самоуправа као облик територијалне децентрализација и као основни вид манифестације вертикалне подјеле власти у унитарној држави, данас представља нужност, нарочито због сталног усложњавања државне дјелатности. Као облик територијалне децентрализације, локална самоуправа се јавља као најважнији инструмент спречавања злоупотреба централне власти. У том смислу, локална самоуправа је нужна за успостављање и функционисање правне државе. С друге стране, ширење надлежности локалне самоуправе захтјева и успостављање одређене контроле над локалним носиоцима власти. Због тога је нужно да преношење овлаштења на локалне органе власти буде праћено и адекватним инструментима контроле локалне самоуправе

LITERATURA

- [1] С. Сокол, „Начело диобе или ограничења власти“, *Политичка мисао*, 1-1992, 3-18
- [2] С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008.
- [3] T.R.S. Allan, „Constitutional Dialogue and the Justification of Judicial Review“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.23, No.4, 2003
- [4] Д. Стојановић, „Премисе и опште функције уставног правосуђа“, *Теме*, г. XXXIX, бр.1, јануар-март 2015, 63-82
- [5] А. Хамилтон, Џ. Медисон, Џ. Џеј, *Федералистички списи*, Београд, 1981.
- [6] Б. Кошотић, „Место Уставног суда у систему поделе власти“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом уставу*, Београд, 2004, 71-79.
- [7] Р. Лукић, *Политичка теорија државе*, Београд, 1995.
- [8] Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2005.
- [9] Р. Лукић, *Теорија државе и права I. Теорија државе*, Београд, 1995.
- [10] П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1994.
- [11] М. Јовичић, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд, 1974.
- [12] С. Јовановић, *Држава*, Геца Кон, 1922
- [13] П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Системи локалне самоуправе*, Службени гласник, Ниш, 2011
- [14] Закон о локалној самоуправи РС из 1999. године
- [15] Закон о локалној самоуправи РС („Службени гласник Републике Српске“ број 97/2016)
- [16] Закон о локалној самоуправи РС („Службени гласник Републике Српске“ број 101/04)
- [17] Закон о локалној самоуправи РС („Службени гласник Републике Српске“ број 35/99)