

СИСТЕМИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Проф. др Јелена Вучковић

Два европска модела локалне самоуправе

- **Енглески модел:** локална самоуправа обухвата одређене послове и овлашћења која врше грађани и њихови изабрани представници (локални одборници), а која произилазе из закона или општег права.
- **Француски модел:** локална самоуправа представља једну несuverену територијалну заједницу са законски утврђеним делокругом послова и потребном организацијом

1. ЕНГЛЕСКА

- локална власт у Великој Британији функционише у знатно већим јединицама и са већим бројем становника.
- Јединице локалне власти (*local authority*) су: округ, дистрикт, град Лондон и парохije.
- Сваки округ има: полицијске власти, ватрогасне власти, цивилну одбрану и власти за транспорт путника, тзв. (*joint authorities*).
- Законом о локалној самоуправи из 2000. године свака локална јединица обавезана је да изврши поделу локалне власти увођењем једног од три могуће врсте непосредно изабраних, законом понуђених, органа на локалном нивоу:

Факултативни органи

- 1) **Директно бирани градоначелник и његов кабинет**
– градоначелник се бира непосредно, а он онда од већника (најмање два) саставља кабинет.
- 2) **Кабинет са лидером – веће** (у пуном саставу): бира лидера, а кабинет је сачињен од чланова већа које је или именовао лидер или изабрало веће. Лидер се за своја овлашћења ослања на подршку чланова већа пре него на гласачко тело. Може бити замењен од стране већа.
- 3) **Директно изабрани градоначелник и менаџер већа**
– градоначелник се бира директно, а менаџер већа је функционер кога поставља веће. У овом моделу локалне владе, сва власт је сконцентрисана у рукама менаџера већа, који може вршити и делегацију послова локалне владе.

Послови јединца локалне самоуправе

- почетком XX века, услед спровођења политике национализације и установљења концепта државе благостања, локалне самоуправе остале без производно оријентисаних послова: производња електричне енергије и снабдевање гасом и постале су оријентисане на вршење социјалних служби (образовање, стамбена изградња и сл.).
- Последњих деценија, тенденција да локалне власти потчине своје активности законима тржишта, са намером да свака служба буде одговорна, ефикасна и високо квалитетна, сходно концепту "обједињене јавне власти" у прилагођавању службе корисницима.

Послови јединца локалне самоуправе

- пошло се од примене метода енумерације, који подразумева да су локалне јединице, као правна лица, надлежне само за оне послове које су централни органи на њих изричито пренели.
- све локалне јединице приближно исте величине и организације немају исти делокруг послова.
- Надлежност одређена општим Законом о локалној самоуправи је иста за све локалне јединице.
- Међутим, свака локална јединица може предлагати Парламенту доношење посебних закона, који важе само за њу и преносе одређене послове само на њу.
- Та специфичност енглеског законодавства доводи до великих разлика у стварним овлашћењима међу локалним јединицама истог реда.

Послови локалних јединица

- могу се поделити на обавезне и факултативне.
- У **послове локалног карактера** спадају: образовање, социјалне службе, планирање, стратегијско планирање и контрола развоја (локално планирање), библиотекарски послови, одлагање и сакупљање отпада, трговински стандарди, противпожарна заштита и служба спасавања, планирање хитних интервенција, путеви, јавни путеви и транспорт, стамбена изградња и санитарна служба.
- **Централни органи** обављају низ управних служби које се у другим земљама сматрају локалним пословима, а свака важнија централна служба има сопствену локалну управну мрежу (нпр. за послове финансија, пољопривреде, национализоване индустрије, здравства, социјалног осигурања итд.).

Децентрализација и ефикасност

- Британска Влада води политику која је на линији смањења мешања централне власти у послове локалних, праћену повећањем ефикасности локалних власти, и инсистира на такмичарској основи за пружање локалних услуга.
- Већима су дата већа овлашћења да промовишу економску, социјалну и еколошку добробит локалних заједница, повећана је одговорност већа, предложене су нове етичке норме за већнике и чланове управа.
- ЗоЛС (2000) установљена је дужност ЛС да планирају обезбеђење трајног напретка у вршењу функција, имајући у виду комбинацију економичности, продуктивности и ефективности.

2. ФРАНЦУСКА

- снажно централизована земља.
- Порекло у средњовековним временима и сталним сукобима апсолутистичких монарха са локалним властелинима.
- Идеја комуне тековина је Француске Револуције, али децентралистичке тежње превладала је јакобинска концепција централизоване државе, накнадно још ојачана од Наполеона.
- Истинска децентрализација постаје део државне политике 1982.

Организација - *општина*

- У локалне заједнице сврставају се *општине, департмани и региони.*
- **Општина**, као основна јединица локалне самоуправе реорганизована је *Законом о децентрализацији* из 1982.
- Општински органи:
- Представничко тело чини **општински савет**, изабран непосредно од стране грађана на шест година. Број одборника није једнозначно одређен већ се одређује сходно броју становника општине.
- **Локална влада и председник општине**, који организује рад општинских служби.
- У надлежности општине сврставају се: послови безбедности; социјални рад; одржавање путева; основно образовање; просторно планирање; урбанистички послови; културне делатности (библиотеке, школе, музеји); послови економског развоја.

Организација - *департмани*

- Подела Француске на *департмане* потиче из доба Револуције.
- Привремено је замењена перфектима као подручним владарима централне власти (у доба Наполеона), да би 1871. била „враћена у државно-правни живот“.
- Данас је департман самостална територијална јединица (укупно их има 100), под контролом префектуре.
- Органи департмана су генерални савет, његов председник и стална комисија.

Организација - *региони*

- *Региони* у данашњем облику настали су 1982. да би се задовољила потреба успешног обављања просторног планирања.
- Данас у Француској постоји 26 региона.
- У органе региона спадају: **регионални савет** и његов председник, **стална комисија** и **социјално-економски савет**.

Одређена подручја у Француској имају посебан (специјалан) положај

- последица одређених историјских и културних чињеница – деколонизације (када су у питању острва у Пацифику), културних разлика (Корзика) и метрополских карактеристика великог града (Париз).
- 1. Од 1975. године **Париз** има својство независне територијалне јединице. Сачињава га 20 арондисмана, при чему је сваких арондисман засебна општина. Градоначелника бирају грађани непосредним и тајним гласањем.
- 2. Као део Француске још од доба Револуције, **Корзика** чини посебну целину која има сопствено представничко тело – скупштину.
- 3. Посебан статус имају и извесне **прекоморске територијалне јединице** које се могу поделити у две групе: департмани и територије.
- Департмани су подручја која су у саставу Француске још од времена Треће Републике (1871–1940): Гвадалупа, Мартиник, Гвајана и нека острва.
- Територије су: Француска Полинезија, пацифичка острва Јужни Антарктик, Нова Каледонија и др. Њима је и Уставом признат посебан положај и имају своје представничке органе – територијалне скупштине.

Сарадња локалних заједница

- има следеће облике:
- 1. Међуопштинска сарадња може имати форму: политичке сарадње, синдиката, дистриката, заједнице општина (заједнице градова, урбаних заједница, заједнице нових градова и синдиката нових градова).
- У остале облике сарадње убрајају се: конвенције, мешовита предузећа, асоцијације, јавне територијалне институције, групације од јавног интереса.

3. ШПАНИЈА

- Аутономија, призната Уставом Шпаније у корист аутономних заједница, врло је значајна.
- Шпански Устав (1978) предвиђа да се као аутономне заједнице, могу конституисати три врсте колективитета, и то:
 - а) **пограничне покрајине** (провинције) које имају историјске, културне и економске заједничке карактеристике;
 - б) **острвске територије**;
 - в) **покрајине** које имају историјски регионални ентитет, тј. које представљају историјску регионалну јединицу.

Аутономија

- Изузетно, због националних мотива и интереса, Генерални Кортес (Конгрес и Сенат) може дозволити конституисање аутономне заједнице: када њено подручје не прелази обим покрајине и када она не испуњава услове из Устава.
- Право иницијативе за признавање аутономије припада заинтересованим општим саветима, тј. саветодавном органу покрајине (провинције) и двотрећинској већини општина чије становништво представља најмање већину бирачког тела сваке покрајине или сваког острва.

Аутономија је подложна ограничењима

- Принцип према коме аутономне заједнице улазе у оквир шпанске државе.
- Аутономија једне аутономне заједнице је одређена њеним статутом, који се усваја и доноси по поступку доношења закона.
- Расподела надлежности између државе и сваке аутономне заједнице се остварује врло прецизно у оквиру утврђених принципа садржаних у Уставу Шпаније. Устав набраја надлежности аутономних заједница и државе. Устав нормативно решава проблем конкурентних надлежности.

Организација аутономних заједница

- заснива се на: законодавној **Скупштини**, изабраној путем општег права гласа, а према систему пропорционалне репрезентације.
- Извршне и административне функције су поверене **Управном савету**.
- На челу овог Савета се налази председник, изабран од стране Скупштине између чланова Савета и именован од стране Краља.
- Председник и чланови Савета су политички одговорни пред скупштином аутономне заједнице.

Контрола

- У материји аутономног локалног законодавства постоји само контрола уставности коју врши **Уставни суд**, када се ради о актима који имају снагу закона.
- Када се ради о законодавним функцијама делегираним од стране Кортеса, контролу врши **Влада**, а после прибављеног мишљења Државног савета.
- Када је реч о активности управног карактера, контрола се врши од стране **управног судства**.
- У економској и финансијској материји контролу врши **Рачунски суд Шпанске државе**.

4. ИТАЛИЈА

- основна карактеристика италијанске територијалне организације је њена **тростепеност**.
- Основна јединица ЛС јесте **општина**, самоуправна јединица вишег степена је **провинција**, док највиши ниво децентрализације чини **регион**.
- Територија Италије (300.000 квадратних километара) је подељена на 20 региона (од којих 5 има посебан статус, сачињених од 95 провинција и 8.099 општина).

Унутрашња организација :

ОПШТИНА

- **1. Представничко тело ОПШТИНЕ** (општинско веће) са мандатом од пет година. У зависности од броја становника општине, број чланова општинских већа се креће између 12 и 60.
- Свака општина има **општинску владу**, сачињену од начелника и непарног броја чланова одређеног статутом наспрам величине општине.
- На челу општине се налази (градо)начелник, изабран непосредно (највише два узастопна пута) за период од пет година, приликом бирања већника.

Унутрашња организација :

ПРОВИНЦИЈА

- 2. Када је ПРОВИНЦИЈА у питању, представничко тело се назива **провинцијско веће** и чини га од 24 до 45 чланова са петогодишњим мандатом. На челу провинцијског већа је његов председник.
- Власт владе врши орган који носи назив **провинцијска влада** и сачињен је од председника провинцијског већа и непарног броја (не већег од једне четвртине броја чланова провинцијског представничког тела) од већа изабраних чланова.

Унутрашња организација :

РЕГИОН

- **3. РЕГИОНСКА** представништва су **регионална већа**, чији су чланови изабрани непосредно од стране грађана на пет година, а број им се креће од 30 до 80 и кореспондира броју становника сваког од региона.
- **Регионална влада**, као тзв. извршна власт има свог председника и чланове изабране од регионалног већа.
- **Председник регионалне владе** истовремено је и на челу региона - представља га, потписује регионалне законе и друге прописе, обавља управне послове у име државе и централне владе и председава седницама регионалног већа.

5. ШВАЈЦАРСКА

- Локална самоуправа у Швајцарској је врло развијена и специфична.
- Сваки кантон и полукантон својим уставом и законом регулише материју локалне самоуправе, па, поред заједничких обележја, има и доста разлика.
- У кантонима локална самоуправа је **једностепена**.
- Општина је једини тип локалне самоуправе. Нема поделе на сеоске и градске општине, већ има мањих и већих општина, али је свим општинама исти статус.
- У већим кантонима постоје поред општина и срезови, али они су децентрализовани органи кантона, агентуре кантоналне владе.
- На челу среза налази се префект, нема самоуправних овлашћења, па се не могу ни сматрати локалном самоуправом.
- Поред општина, **кантони** се деле и на срезове, али они нису јединице локалне самоуправе, већ управне децентрализације.

Унутрашња организација

- У већем броју општина највиши орган је скуп свих активних грађана (бирача), **општинска скупштина** која се образује у оним општинама у којима је, према величини, могуће скупити све бираче.
- У другим општинама најважнији орган је **општинско веће** које бирају грађани непосредно.
- У свим општинама постоји **извршни одбор**, колегијално тело које бирају грађани по правилу или изузетно ово тело бира општинско веће. Извршни одбор врши извршну функцију. Међу члановима извршена је подела послова тако да је сваки члан задужен за једну или више комуналних служби.
- Општине имају инокосни извршни орган **председника**. Он је председник општине и председник извршног одбора. Њега бирају бирачи непосредно или извршни одбор.

Врсте општина и удруживање

1. Поред ових општина (политичких) општина, постоје и
 2. тзв. специјалне општине за посебне, специјалне послове: црквене, школске итд.
- Општине се могу удруживати ради остваривања заједничких циљева и потреба.

Непосредно учешће грађана у вршењу власти

- За локалну самоуправу у Швајцарској, као и за целокупни систем државног уређења, од посебног значаја је примена непосредног учешћа грађана у вршењу власти, примена непосредне демократије.
- Присутни су разни облици овог система: **скуп грађана, народна иницијатива, референдум**, итд.

6. САВЕЗНА РЕПУБЛИКА НЕМАЧКА

- свака савезна земља сама ствара основу за локалну самоуправу, у складу са савезним уставним одредбама.
- СР Немачка је територијално децентрализована на:
 1. **округе,**
 2. **слободне градове ван округа** (уколико имају више од 100.000 становника, изузетно и мање) и
 3. **општине.**
- У саставу **округа** налазе се тзв. велики градови у саставу округа (са најмање 30.000 становника, и ширу надлежност од обичних градова),
- градове у оквиру округа (најмање 10.000 становника),
- самосталне општине (не више од 3.000 становника) и
- општине повезане у управне јединице.

Окрузи

- најнижи ниво управне власти савезне земље и њени подручни органи.
- Они врше комунални надзор над општинама у њиховом саставу, путем: правног надзора, стручног надора и посебног надзора.
- Стручни надзор обављају и посебни органи савезне земље уколико за његово вршење нису задужени органи округа (нпр.у области заштите споменика културе).
- Влада савезне земље врши правни (уз евентуални, стручни и посебни) надзор над окрузима и градовима ван округа.

Послови децентрализованих јединица

- могу се разврстати у осам основних група:
 1. општа управа;
 2. финансијска управа;
 3. правна управа и управа реда и безбедности;
 4. школска и културна управа;
 5. социјална, омладинска и здравствена управа;
 6. грађевинска управа;
 7. управа јавних установа и
 8. управа за привреду и саобраћај.

Правни режим децентрализованих јед иница – *карактеристике*:

- право на локалну самоуправу је гарантовано уставом;
- делатност и организација територијалних јединица у свим областима су правно уоквирени, а у нормативном погледу локалне самоуправе су овлашћене на доношења статута и аката за његово извршавање и да дискреционо одлучују у конкретним управним случајевима и предметима;
- општине извршавају 70–80% свих прописа: њима је загарантована надлежност у регулисању послова локалних заједница, на принципу сопствене одговорности, а савезни и покрајински органи могу само из оправданих разлога и у општем интересу да интервенишу у традиционалне надлежности локалне самоуправе.
- Децентрализоване јединице су у знатној мери финансијски зависне јер је удео државних дотација у општинским приходима значајан.

7. СЈЕДИЊЕНЕ АМЕРИЧКЕ ДРЖАВЕ

- Локална самоуправа у САД доста је различита и специфична посматрана као целина свих постојећих облика – разлози:
 1. локалне јединице формирају од грађана по регулативи чланица федерације а не централних (федералних) органа, а има више федералних јединица, то је разумљиво да има и доста разлика.
 2. у локалној самоуправи има и елемената енглеског традиционализма. Тако, имамо нарочито развијен облик непосредне локалне самоуправе – варошке зборове – скупове свих пунолетних бирача који су решавали питања локалног значаја.
 3. Најзад, велика разноврсност градова, урбанизација и сложеност друштвеног живота, чини посебно проблем организовања и функционисања јединица локалне самоуправе.

Системи локалне самоуправе

- Локална самоуправа је двостепена, осим у једној држави.
- Први степен чине **општине**, други **окрузи**.
- Општине се деле на сеоске и градске. Градске су бројније и важније с обзиром на велику урбанизацију. У сеоским општинама сусрећемо непосредне облике самоуправе (сеоске зборове) мада и у овим општинама имамо представничка тела (општинска већа) које грађани непосредно бирају.
- **Градови** су најважније јединице локалне самоуправе.

Градови

- У њима имамо *три система (модела) локалне самоуправе*:
- први – веће и председника (мера - градоначелник);
- други – комисије и
- трећи – веће, мер и менаџер.
- **Први систем** је најстарији и највише распрострањен, води порекло још од енглеске самоуправе.
- У њему имамо две варијанте: прва, са "јаким мером" кога бира народ непосредно, има суспензивно вето на одлуке градског већа, одвојен је од већа које исто бирају грађани; тај систем одговара принципу поделе власти.

три система (модела) локалне самоуправе

- **Други систем** (модел) градске самоуправе има на челу града **комисије** од 3 до 7 чланова које бирају грађани непосредно уз право опозива. Чланови комисије налазе се на челу појединих сектора управе и служби, а најважније одлуке доносе се на седницама комисије. Један од чланова комисије је градоначелник.
- У **трећем систему** (моделу) градске самоуправе имамо три органа: веће, мер и менаџер. Веће је представнички орган, има "законодавну власт", мер има репрезентативну функцију, а менаџер велика извршна овлашћења.
- Менаџер је стручњак за локалне послове, предлаже већу доношење најважнијих одлука, њега именује веће на неодређено време, али га може опозвати. Овај систем обезбеђује већу ефикасност, стручност и економичност, па се прилично шири, али се смањује могућност утицаја грађана.

Други степен локалне самоуправе чине **окрузи**.

- Њихов положај је различит по државама.
- На челу округа налази се **веће** које негде бирају грађани непосредно а негде чланове већа чине делегати (повереници) јединица које се налазе у саставу округа.
- Веће обавља најважније послове нарочито у области финансија.
- Извршну функцију врше колегијална тела (**одбори**) и појединци (индивидуални органи **функционери**).

Дистрикти

- Поред ових јединица локалне самоуправе, постоје:
 1. специјални дистрикти и
 2. дистрикти формирани ad hoc.
- Дистрикти се образују у школству, здравству, у области наводњавања, заштите од пожара итд.
- Они су одвојени од општина и округа.
- Дакле, поред општих јединица локалне самоуправе имамо и посебне, специфичне јед. ЛС.

Послови

- Локалне јединице имају велики број послова у својој надлежности: комуналне послове, здравство, социјалну службу, изградњу станова итд.
- Многе од тих послова обављају концесионирана предузећа, а локална власт врши контролу над њима.

Контрола и надзор

- Што се тиче односа са државним органима, поред односа *сарадње*, постоји и *контрола и надзор* државних органа над органима локалне власти нарочито у оним делатностима које формира држава.
- Од посебног значаја је **судска контрола** над актима локалних органа која се састоји у оцени законитости, а не целисходности.