

СТРУКТУРА СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



ПРОФ. ДР ЈЕЛЕНА ВУЧКОВИЋ

1. ФАКТОРИ УТИЦАЈА НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ



- локална заједница један од најранијих облика живота и рада друштвене заједнице,
- постојала пре државе,
- развијала у разним друштвима и државама под различитим условима и околностима,
- процеси њеног уклапања у државу и њену организацију били су различити и развијали се под различитим околностима
- многобројни фактори су утицали на стварање и развој локалне самоуправе

ФАКТОРИ УТИЦАЈА НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ



1. Историјски и традиционални услови.
2. Облик државног уређења (де-централизоване, просте и сложене државе).
3. Начини одлучивања у локалној самоуправи (обим послова комуналне делатности одређују карактер локалне самоуправности и учешће грађана у одлучивању).
4. Економске и финансијске природе.
5. Надзор државних органа.

2. СИСТЕМИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



- три система (модела) локалне самоуправе:
- (1) локална самоуправа је инструмент централистички организоване државе.
- (2) локална самоуправа је самостална друштвено-политичка заједница (комуна), која треба да замени државу.
- (3) мешовити систем, локална самоуправа ужива мања или већи степен аутономије, али је и део државе.

СИСТЕМИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



- У правно теоријском смислу постоји неколико модела локалне самоуправе:
- (1) једностепеност или вишестепеност,
- (2) јединствен или различит правни режим истог типа јединица (општина), односно једнотипност и вишетипност,
- (3) јединице опште или специјализоване надлежности локалних јединица и
- (4) (не)постојање посебног правног режима великих, нарочито главних градова, односно посебан правни режим метропола и специјалних локалних јединица.

Једноступене и вишеступене локалне самоуправе



- Постоје једноступене локалне јединице, (општине) и изнад њих виши државни органи.
- Једноступеност је изузетак.
- Углавном поред основних јединица локалне самоуправе постоје и јединице другог па и трећег степена (срезови, окрузи и региони).
- Сврха најнижег степена је да се олакша непосредно укључивање грађана,
- виши је носилац локалних управних послова и јавних служби и
- регионални изражава историске и економски пожељне целине.

Једноступена самоуправа



- подразумева такву организациону структуру у којој постоји само један тип локалне самоуправе (монотипска).
- То је општина у којој се остварују све функције од интереса за локално становништво.
- Овај модел је најбоље спроведен у Шварцарској.

Двостепена локална самоуправа



- постоји када на територији једне државе постоје два вида локалне самоуправе.
- То је општина, као ужа и нека друга форма као шира локална јединица која обухвата више општина (срез, округ).
- Двостепена јединица је нека врста посредника између нижестепене локалне јединице - општине и централне државне власти.
- Као пример за двостепену ЛС можемо навести САД.

Трећестепенa локална самоуправа



- (Енглеска) се састоји из три облика јединица локалне самоуправе.
- Најниже јединице су општине (парохије),
- шире јединице обухватају више општина (срезови, дистрикти) а
- најшире имају најближе везе са централном влашћу (окрузи, грофовије)

Једноступене и вишеступене локалне самоуправе



- У другостепену самоуправу можемо убројити велике градове у којима постоје мање јединице у саставу (општине).
- Град се појављује као другоступена јединица.
- У **прилог** вишеступености: квалитетније и ефикасније вршење извесних послова, који захтевају другачији привредно-финансијски, људски потенцијал и територију, потреба за посредним степенима власти између централних органа и општина, нарочито у великим државама, остваривање контроле и утицаја на рад, обезбеђује и квалитетније задовољавање потреба општина преко другоступене јединице.
- **Недостаци** вишеступеног система: компликовање структуре органа, продужавању пута између централних и општинских органа, спором обављању низа послова, претерано администрирање (опасност бирократизације), скуп систем који ствара услове за нерационално трошење средстава.

ЛС образована на јединствен начин (једнообразне) и као вишеобразне



- све основне јединице организоване на исти начин и имају исту надлежност.
- Нема разлике између сеоских и градских, већих или мањих општина.
- Прописивање различитог правног режима општина ствара разлике у њиховом статусу, надлежностима и организацији управе.
- Устројавање различитог правног режима општина, има више аргумената, јер уважава разлике у локалним потребама и могућностима.

Метрополе



- У правној теорији егзистирају два схватања правног положаја метрополитенских подручја.
- Прво, по коме су посебне јединице локалне самоуправе са знатно већом аутономијом од општине као основне јединице или више јединице локалне самоуправе (среза или округа).
- Друго, по коме би требало да имају исти правни положај као јединице другог степена или више јединице.

Према надлежности: локалне самоуправе са општом и специјализованим надлежностима.



- У већини држава локалне јединице (општине) су територијалне заједнице, чија је надлежност општа. тзв. „омнибус“ локални системи: имају велики број врло разноврсних послова локалног карактера, чијим се вршењем задовољавају основне животне потребе локалног становништва.
- У већини случајева, разликују се послови изворне, сопствене надлежности и послови пренете и поверене из надлежности виших државних органа.

Општине за специјалне послове



- Нпр. дистрикте или општине за област социјалног старања, за здравство, црквене општине, итд.
- тзв. „ad hoc“ локалне власти.
- утврђује се оптимално подручје вршења извесне функције с обзиром на: доступност грађанима, финансијске и кадровске потенцијале, итд., а са циљем да се обезбеди најефикасније и најквалитетније обављање датих делатности:
 1. пореске, здравствене, школске општине у Швајцарској,
 2. односно специјални дистрикти у САД.

Према организацији: може се правити разлика у моделима локалне самоуправе



- скоро све локалне самоуправе имају прилично исту организацију :
- 1. Представнички - „законодавни“ орган (скупштина, савет и др.),
- 2. Извршни орган,
- 3. Председник ЛС
- 4. Органи локалне управе (лок. администрација)
- 5. Локални менаџер
- 6. Општински/градски правобраниоц (Омбудсман)
- 7. Локални архитекта

Према начину учешћа грађана у одлучивању -два система и њихову комбинацију: непосредно и посредно



- Непосредно учешће и одлучивање грађана (зборови грађана, иницијатива грађана, референдум, итд.) представља демократскији облик.
- нарочито се може применити у мањим локалним јединицама или њиховим деловима (насељима, реонима, квартовима предграђима, итд.).
- Међутим, овај систем се примењује и у већим локалним јединицама, нарочито у комбинацији са одлучивањем преко органа локалне самоуправе (посредно одлучивање), преко скупштина, савета итд.

Према финансирању :



- можемо разликовати разне начине финансирања, па према томе и системе (моделе) локалне самоуправе.
- основни и битан систем да саме локалне јединице остварују своје приходе (путем таксе, тарифе, приходима, итд.).
- Међутим, многе локалне јединице су сиромашне или не могу да на овај начин прикупе довољно средстава, па се овде мора приступити дотацијама од државних органа.
- Мешовити систем финансирања који је највише присутан.



- С обзиром да су локалне јединице са својом самоуправом у одређеној *самосталности*, с једне, а као део *целокупне државне организације*, с друге стране, у одређеном односу, појављују се и разни системи (модалитети) тих односа.

3. МОДЕЛИ (ОРГАНИЗАЦИЈЕ И УПРАВЉАЊА) ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



- Модел организације локалне власти подразумева одговарајући начин функционисања органа и основне принципе којих се органи власти придржавају у свом раду.
- Промене вредности самих грађана доводе и до промена у организацији локалне власти и реформе унутрашњег менаџмента у циљу стварања ефикасних и демократских установа.
- Повећање делотворности и ефикасности доводи до постављања нових модела институционалних решења.
- Различити модели организација и операција носе и одговарајуће политичке функције и консеквенце.
- Генерално се разликују **три модела локалне самоуправе**

МОДЕЛИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



- **Флексибилност модела** организације и управљања локалном заједницом значи да постоји могућност избора између више модела са циљем да се локални управљачи могу определити за онај модел који ће бити најпогоднији да се локални послови обављају рационално, ефикасно и одговорно.
- произилази из прагматистичког духа да се за многобројне проблеме социјалног живота, с обзиром на комплексност локалних послова, број становника, изворе локалних прихода, итд. пронађе онај модел који ће најадекватније да решава ове проблеме и
- да се може у зависности од промењених услова живота у складу са одговарајућом процедуром заменити другим моделом.



а) *Модел скупштина-градоначелник*



- класичан европски модел
- У пракси су присутна два вида овог модела: „јака скупштина - слаб градоначелник“ (настао у Европи) и „јак градоначелник - слаба скупштина“ (САД и све присутнији у Европи).
- Ова подела зависи од начина избора градоначелника.
- Избор градоначелника може бити посредан (бира га скупштина) - слаб градоначелник или директан (бирају га непосредно грађани на изборима) - јак градоначелник са истакнутом улогом, правима и одговорношћу.

„Слаб градоначелник“



- је традиционално европски модел и одговара традицији парламентарних система, док је „јак градоначелник“ – амерички (у америчком систему извршна власт има велики утицај).
- „Слаб градоначелник“ се може изабрати на разне начине: особа која је при избору скупштине имала највећи број гласова, председник победничке странке аутоматски постаје градоначелник, или се бира посебно, истовремено када се бира и парламент по посебној процедури, из његовог састава, најзад, он може бити именован (нпр. декретом краљице).
- „Слаб градоначелник“ је у одређеној мери зависан од тела које га бира, које контролише његов рад, позива га на одговорност и може га опозвати.

„Јак градоначелник“



- се бира на општим градским изборима - за град као целину, као и сви други органи (нпр. у америчким градовима, али и у неким општинама и градовима Немачке, скандинавских земаља, Велике Британије, Италије, итд.), што даје градоначелнику велику снагу.
- Он често само уз сагласност парламента, поставља и смењује руководиоце одељења и служби, има право вета као и право да даје препоруке.
- има јака административна овлашћења и ауторитет. У пракси његов утицај и моћ су још већи него што му по закону припада што он постиже захваљујући медијима и интересним групама.
- Он је најчешће и позната политичка личност.
- он може бити евентуално смењен само изјашњавањем грађана на референдуму.

б) Комисијски модел



- носилац власти колективни орган - комисија, који обједињује законодавну и извршну власт.
- Грађани непосредно и по правилу мимо странака бирају комисију (5–7 чланова) као представничко тело, које обједињује политичку и извршну власт у коме сваки члан комисије руководи одређеним сектором локалне управе. Титулу градоначелника добија један од чланова комисије. Градоначелник председава седницама комисије, дочекује стране госте и нема нека већа овлашћења од осталих чланова комисије.
- једноставан и за грађане разумљив модел али помало архаичан, пореклом је француски, а присутан је и у једном броју америчких градова средње величине.
- није претерано ефикасан у управљању градовима, јавна управа се ставља под руководство и контролу чланова комисије који су аматери у управним пословима, подлежу неформалним утицајима и корупцији и најзад, принцип поделе (законодавне и извршне) власти није примењен већ су ове две власти убједињене у једном органу - комисији.

в) *Модел локалног менаџера*



- назван по најзначајнијем органу – менаџеру.
- То је типичан амерички модел који даје најбоље резултате у управљању великим градовима у ефикасном решавања бројних проблема који свакодневно расту геометријском прогресијом.
- Главне предности овог модела јесу ефикасност, професионалност и демократичност (САД, Канади, Аустралији, а све више у Европи).

Модел локалног менаџера



- јасно раздвајање политике од администрације и локалне политичке елите од професионалних управљача.
- јасно раздвајање политике од администрације и локалне политичке елите од професионалних управљача.
- Међутим, конкретно раздвајање администрације од политике скоро је немогуће одредити нарочито у локалном политичком окружењу, па чак и да га прогласимо као практично питање које се решава *ad hoc*.

Модел локалног менаџера



- Да ли је менаџер политички орган или административни службеник?
- Административни по професионализму у обављању послова а политички по избору и трајању функције.
- положај овог органа је такав да је веома тешко детаљно одредити шта чини политику а шта администрацију.

Модел локалног менаџера



- Скупштина врши законодавну власт а именовани менаџер административну и његова улога је кључна.
- скупштина формално креира политику и доноси одлуке а менаџер их спроводи и координира.
- Међутим, менаџер на суптилан начин иницира и припрема битне и стратешке политичке и економске одлуке.
- То га доводи у позицију да се као професионалац сматра чланом локалне политичке елите иако за менаџера може бити именована личност која до тада није била становник тог града, па чак ни државе.
- Често се замера овом моделу да менаџери могу да прикривају неуспешно политичко вођство - градоначелника.

Модел локалног менаџера



- Овај модел је утемељен на идеји да су локалне заједнице својеврсна „предузећа“ која свакодневно решавају изузетно комплексне и тешке задатке и потребе грађана, па се менаџери и градоначелници сматрају као најоптерећенија категорија извршних функционера.
- Градски менаџер има свој тим људи који раде на промоцији локалне економије.
- Важна ствар на коју треба посебно обратити пажњу у при промоцији економског развоја је побољшање мотивације запослених (менаџмент људским ресурсима). Ефикасно пружање услуга често зависи од размене лицем у лице између јавног службеника и корисника услуге.

Модел локалног менаџера



- Градски менаџер треба да има јасан и прецизан распоред својих обавеза и план за доношење одлука које су бројне и перманентне.
- У том смислу менаџер има временски распоред и план одлучивања који је веома детаљан и у који су програмирани сви кораци и време њихове реализације као и одговорност свих субјеката који учествују у процесу реализације конкретног посла.
- Постоје разне анализе а једна од њих је SWOT анализа. SWOT је кованица четири речи: Strengths (снага, моћи, предности), Weaknesses (слабости, недостаци), Opportunities (могућности) и Threats (страхови, ризици).

Пирамида компетенција



- У процесима преговарања и склапања различитих послова у међусобним односима између предузетника и локалних власти веома је важно познавати одређене вештине чије поштовање доводи до жељеног резултата и успеха – одлуке.
- Пирамида способности постоје и на једној и на другој страни.
- На страни предузетника сусрећемо се са идејама, захтевима, питањима и проблемима које он износи у вези заснивања односа будуће сарадње,
- На страни локалне власти треба да постоји способност да се пажљиво саслушају идеје, а посебно питања и захтеви, да се провере изјаве и идеје друге стране у погледу њихових способности, финансијских могућности, озбиљности намера о будућим улагањима и др.

Пирамида компетенција



- Да би се дошло до задовољавајуће одлуке (споразума) између локалне власти и предузетника мора се користити пирамида способности.
- На врху те пирамиде је сама одлука до које се дошло поступно.
- У дну је оно од чега се мора поћи и што се мора поседовати у свим озбиљним разговорима а то је професионална стручност, способност и зњање материје о којој је реч.
- Након тога као следећи корак на пирамиди компетенција следе саветодавне вештине, озбиљност, одговорност и флексибилност, способност и ауторитативност у одлучивању и најзад поверење и партнерски однос (партнерство) у међусобним односима.

4. СТРУКТУРА И ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



- Питања организације државе нису чисто структурално-техничка питања.
- Питања организације државе нису чисто структурално-техничка питања.
- Основне јединице локалне самоуправе су општина и градови.
- грчки полис био је уствари и облик локалне самоуправе, али и облик државног уређења (облик државе).
- У средњем веку општине и друге локалне јединице (градови) доминантни су облици заједничког живота и уређења друштвених односа. Државна организација је врло слаба и ограничава се на неколико најважнијих функција.
- са стварањем грађанског друштва и државе ствара се јака држава која обухвата општине и градове и добрим делом преузима њихове функције.

1. Општина



- Општина је основна локална јединица.
- има својство правног лица, носилац је права и обавеза, налази се у правном саобраћају.
- основни и битан елеменат локалне самоуправе али и целокупне државне организације.
- То је територијална јединица коју чини територија (простор, одређена област) на којој општина врши своје послове.
- може бити састављена од једног или од више места.
- свако место има своју територију која улази у територију општине (засеоци, предграђа).

Општина



- Општина је заједница грађана на одређеној територији. Њу чине становници који живе на њеној територији.
- У томе постоје два схватања:
- прво, да општину чине само грађани одређене општине (затворени модел, општина грађана) и
- друго, да општину чине сви становници општине (општина становника).

Општина



- Општине се могу организовати по два система:
- први, да се општине организују по јединственом критеријуму, на истим основама и једним истим актом (уставом и законом) униформни систем, и
- други, да се организују посебне врсте и категорије општина са различитим устројством с обзиром на специфичности живота, историјски развој и традицију (сеоских и градских општина).

Општина



- Општина се оснива, укида или спаја у складу са Законом а по претходном изјашњавању локалног становништва.
- Општина се оснива у зависности од историјског развоја, традиције, географске и економске повезаности насеља, броја становника, развојних и еколошких услова територије и других питања од значаја за остваривање заједничких потреба и интереса локалног становништва.
- не треба тежити ни формирању великих општина, јер велике општине могу негативно утицати на ефикасност и комуникацију у обављању послова.

Општина



- Самоуправа у општини се манифестује у праву грађана да учествују у разматрању и решавању проблема и потреба из своје надлежности и да их решавају.
- То они могу чинити на два начина: непосредно, у разним облицима (зборови грађана, референдуму итд), или посредно преко одређених органа.

Општина



- Послови општине се могу поделити на две велике групације:
- послови сопственог (изворног), пренетог и повереног делокруга.
- И у погледу пренесеног делокруга послова које држава може пренети општини, два система.
- Први, да држава није ограничена у преношењу послова и други, да држава може пренети само одређене врсте послова.

Послови сопственог делокруга



- могу се одређивати на два начина, по принципу енумерације и генералном клаузулом.
- По првом принципу послови су тачно одређени и тај систем мање одговара принципу самоуправе.
- По другом систему општине су слободне да своју делатност сами шире према потребама и интересима, што више одговара самоуправи.
- Негативности: да у том ширењу послова може доћи до занемаривања извесних својих комуналних и социјалних послова што се може лоше одразити на карактер и суштину општине и њене самоуправе.
- Због тога, у овом систему врши се подела послова на послове који су обавезни и послове које могу обављати „ако налази за сходно“.
- Држава тако одређује, ограничава, па и обезбеђује локалну самоуправу.

2. Јединица вишег (другог) степена - Град



- **Мотиви** за издвајање појединих јединица локалне самоуправе у посебну категорију (град) могу бити различити:
- припрема за регионализацију или институционализовање неформалних регионалних центара без формалне регионализације, неравномерна децентрализација (преношењем нових послова прво у надлежности градова), повећавање финансијских трансфера за градове, признавање посебног положаја у систему државне управе, увођење посебне организације управе (сложенија управна структура, непосредан избор градоначелника, пропорционални избори градског представништва), унутрашња децентрализација већих јединица (кроз градске општине, четврти, квартове и сл.), истицање културног и историјског значаја појединих јединица, итд.

Град



- Статус града може да 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 као и на убирање пореза.
- Државни трансфери су знатно виши уколико су критеријуми расподеле везани за број становника, чиме аутоматски већи градови добијају више новца.
- Велики градови играју водећу улогу у социјалном, економском и политичком животу својих земаља.

однос између града и градске периферије



- у погледу врсте институционалних односа између града и градске периферије.
- Периферне општине се плаше својих моћних суседа и из тог разлога често пружају отпор успостављању институционалне везе са суседним урбаним центрима, што нужно укључује пренос овлашћења и финансијских средстава.
- Координација и сарадња између власти централних и периферних градских општина је неопходна како би се ефикасно управљало јавним функцијама и спречило јачања неуравнотежености између просперитетног и осиромашеног сектора унутар градског подручја.

Однос између града и градске периферије



- Чини се да принцип равноправности локалних власти представља препреку имплементацији посебних организација-структура за градска подручја.
- Међутим, формално-правна једнакост не значи нужно да је загарантована и фактичка једнакост. Чини се, да је боље остварити фер равнотежу моћи на оном подручју на коме има услова.
- Како би се остварила таква равнотежа власти, било би потребно смањити до одређене мере аутономију локалне самоуправе унутар истог градској подручја и ојачати сарадњу, комуникацију и размену информација у оквиру институционалне структуре великог града.

Однос управне структуре градова и градских подручја:



- Постоје следећи модели:
- стапање централног града и градске периферије у једну нову јединицу, стварањем метрополске (локалне) власти независне од локалних власти саставних општина;
- стварање тзв. ad hoc градског(их) тела једнонаменског или вишенаменског карактера, заједничком одлуком конститутивних општина;
- формирање посебних управних тела (делимично или потпуно) зависних о централне државне власти; ж
- формирање локалне јединице регионалног или вишег степена са сопственим делокругом послова.
- могу бити предвиђени (алтернативно или кумулативно) неформалне консултативне структуре и традиционални облици међуопштинске сарадње.

Критеријуми за одређивање надлежности града



- треба да буду у складу са принципом супсидијарности.
- Граду треба поверити само оне функције које ће бити ефикасније уколико се врше на ширем подручју, 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 индустријских зона, итд.
- Исто важи и за пружање различитих услуга које се односе на цело или већину становништва градског подручја, нпр. снабдевање електричном енергијом и водом, канализација, прикупљање и одлагање отпада, транспорт, болнице и други медицински центри, службе спашавања и противпожарне заштите, као и заштита животне средине.

Градска децентрализација



- Без обзира на овлашћења, надлежности и делокруг послова, мора се успоставити јасна подела одговорности, како би се спречили сукоби између саставних општина (или других јединица унутрашње децентрализације у граду).

3. Главни град



- Иако се међусобно разликују по величини (површини коју захватају и по броју становника), политичком значају и привредној снази, европски главни градови сами по себи имају истакнуту позицију у свакој од држава.
- политички, привредни и културни центри својих земаља који су истовремено и највеће јединице територијалне децентрализације.
- Главни град има најважније место у привредама свих држава
- *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.

Главни град



- Њихов статус, организациона структура и надлежности се разликују од земље до земље.
- Неки од њих се налазе у јединственом правном положају, други не, некима се управља по квазипарламентарном, другима по квазипредседничком моделу, негде њихова овлашћења произилазе из историјског положаја и традиције, негде из прописа.
- у њима се остварују основна начела локалне самоуправе.
- Главни град као најважнија јединица локалне самоуправе у свакој земљи мора да има право на самоуправу.
- Главним градом не би требало да управљају органи које поставља централна државна власт или органи субурбаних јединица које сачињавају главни град.

Организациона структура и делокруг главног града



- може се одредити посебним законом о главном граду или општим законом о локалној самоуправи.
- Друго, да ли положај главног града има посебан „двојни“ управни статус у смислу да није само јединца локалне самоуправе, већ и јединица регионалне самоуправе (чак федерална јединица).
- посебан управни 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 локалним јединицама треба сматрати да такви главни градови немају посебан управни статус.
- Посебан управни статус најчешће проистиче из величине главног града, и додељује се са циљем бољег управљања таквим конгломератима

Највећи број европских градова има подељену управну структуру.



- У једноступеним системима главним градом управља јединствена градска власт.
- У двоступеним системима, у којима оба степена власти представљају градску власт, подела главног града предвиђена је законом, тако да формирање двоступене самоуправе главног града није ствар дискреционе оцене града или централне државне управне власти.

Искуства европских градова



- Представничка тела градских четврти 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 четврти.

При регулисању односа градова који имају двостепени систем и месних јединица могућа су различити приступи.



1. Први, где између два нивоа власти у граду постоји уравнотежен, нехијерархијски однос заснован на њиховом независном положају и заједничким интересима.
2. Други приступ заснован је на успостављању хијерархијског односа између главног града и месних јединица. У том случају градске четврти нису самоуправне јединице већ их је основала градска власт, ради олакшаног обављања одређених врста послова.
3. Трећа врста односа је кад главни град поставља тзв. „оквир за активности“ саставних четврти, у оквиру којих оне могу самостално одлучивати без потврђивања таквих одлука од стране централне градске власти.

Подела послова између органа градских власти и субурбаних институција.



- Тамо где су градске четврти посебне самоуправне јединице подела послова регулисана је законом.
- У случајевима кад субурбане јединице оснивају главни градови, и где међу њима постоји хијерархијски однос, „централна“ градска власт има много шира овлашћења.
- По правилу градске четврти предлозима (нацрти планова, одлука, итд.) учествују у процесу преношења овлашћења.
- Најважније послове који се тичу подручја целог града обавља главни град, док градске четврти обављају многобројне свакодневне управне задатке.

Основне институције главних градова



- Не постоји јединствен образац за организацију локалне власти главног града, с обзиром на велику разноликост европских система локалне самоуправе.
- У неким државама уставотворци и законодавци нису видели разлоге да регулишу посебан статус главног града, који је зато у истом положају као и остале локалне јединице.

Посебан положај



- Међутим, обављање посебних послова главнога града, у неким државама се награђује посебним уставним или правним положајем, који главном граду као јединици локалне самоуправе даје право на регионални статус или пак право да доноси посебне прописе.
- То се може оправдати и јединственим скупом 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.

Представничко тело



- Главно тело, које доноси локалне прописе и обликује јавне политике.
- Превладава пропорционални систем приликом избора већника, уз присутност мешовитог система.
- Величина представничког тела варира. То углавном зависи од величине главног града, распона његових надлежности и унутрашње структуре.

Извршни орган



- Градоначелнику у свакодневном раду увек помаже још неколико тела.
- У **квазипредседничком систему** орган локалне владе – најчешће градоначелник – није одговоран представничком телу (у смислу да му мандат није завистан од подршке већине у представничком телу), што се углавном легитимише непосредним избором органа локалне власти.
- главни задатак органа извршне власти се огледа у припреми и примени одлука представничког тела, што значи да представништво задржава значајну улогу, јер обликује локалне јавне политике и доноси опште правне акте.
- У **квазипарламентарном систему** градоначелник или извршни одбор су у политичком смислу одговорни представништву – и то представља најраширенији модел у европским градовима.

Мешовити систем



- Постоји у Финској где градоначелник није председавајући градског извршног одбора већ шеф градске управе.
- Систем се ипак заснива на прилагођеним квазипарламентарним принципима, јер све политичке групације добијају пропорционалан број места у градском извршном одбору и градским комитетима.
- Мешовитим системом се карактерише и Москва и још неки други градови.

Финансије главних градова



- нема разлике између главних градова и осталих локалних власти у погледу финансирања.
- Разлике које се јављају проистичу из фактичког стања – и огромних финансијских капацитета главних градова, а не посебности њихових финансијских система.
- За главне градове повољнији су они локални финансијски системи у којима је удео локалних пореских прихода висок, а степен средишње расподеле низак (уколико је привредни потенцијал главног града изнад државног просека).

Суседски односи главних градова са околним јединицама локалне самоуправе



- се најчешће заснивају на уговорној сарадњи, пре свега у следећим областима: управљање отпадом, међуградски јавни превоз, заштита животне средине, комуналне услуге (плин, електрична енергија, водоснабдевање) и планирање развоја.
- Партнерски односи локалних власти главних градова са суседним општинама могу бити врло практични и могу служити интересима свих укључених страна.
- Том приликом град максимално упошљава своје (велике) капацитете за пружање јавних услуга, док се суседне општине на лак и једноставан начин користе тим услугама