



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Проф. др Богољуб Милосављевић
Проф. др Јелена Јеринић

УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ: УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У УПОРЕДНОЈ ЕВРОПСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

**УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ:
УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У УПОРЕДНОЈ
ЕВРОПСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ**

Богољуб Милосављевић
Јелена Јеринић

**УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ:
УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
У УПОРЕДНОЈ ЕВРОПСКОЈ
ПЕРСПЕКТИВИ**

Београд, 2017.

**УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ:
УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У УПОРЕДНОЈ
ЕВРОПСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ**

Аутори

Проф. др Богољуб Милосављевић

Проф. др Јелена Јеринић

Издавач

Стална конференција градова и општина

– Савез градова и општина Србије

Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Рецензенти

Др Ведран Ђулабић, Правни факултет Свеучилишта у Загребу

Др Дејан Миленковић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Др Мијодраг Радојевић, Институт за политичке студије, Београд

Лектура

Јасна Аничич

Дизајн и припрема за штампу

Атеље, Београд

www.atelje.rs

Штампа

Досије студио, Београд

www.dosije.rs

Тираж: 500 примерака

ISBN 978-86-88459-63-1



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Израду и објављивање ове публикације подржао је пројекат „Институционална подршка СКГО – друга фаза”, који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ), а спроводи СКГО. Ова публикација не представља ставове Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ) и СКГО. За информације и ставове у овој публикацији одговорани су искључиво аутори.

ISBN 978-86-88459-63-1



9 788688 459631 >

Садржај

1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ СТУДИЈЕ.....	9
2. УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	11
2.1. Еволуција уставног регулисања локалне самоуправе у Србији	11
2.2. Актуелно уставно уређење локалне самоуправе у Републици Србији	22
2.3. Разлози у прилог унапређењу уставног положаја локалне самоуправе.....	27
3. УПОРЕДНА РЕШЕЊА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ У УСТАВИМА 20 ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА.....	33
3.1. Уводне напомене о одликама уставног регулисања локалне самоуправе..	33
3.2. Уставна решења о локалној самоуправи појединих земаља	38
3.2.1. <i>Аустрија</i>	38
3.2.2. <i>Белгија</i>	43
3.2.3. <i>Грчка</i>	45
3.2.4. <i>Данска</i>	47
3.2.5. <i>Италија</i>	48
3.2.6. <i>Мађарска</i>	51
3.2.7. <i>Немачка</i>	54
3.2.8. <i>Пољска</i>	57
3.2.9. <i>Руска Федерација</i>	60
3.2.10. <i>Словачка</i>	63
3.2.11. <i>Словенија</i>	65
3.2.12. <i>Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске</i>	67
3.2.13. <i>Финска</i>	71
3.2.14. <i>Француска</i>	72
3.2.15. <i>Холандија</i>	75
3.2.16. <i>Хрватска</i>	77
3.2.17. <i>Чешка</i>	79
3.2.18. <i>Швајцарска</i>	81
3.2.19. <i>Шведска</i>	82
3.2.20. <i>Шпанија</i>	85

3.3. Упоредноправна анализа основних института.....	87
3.3.1. Јемство и концепти локалне самоуправе.....	87
3.3.2. Врсте јединица локалне самоуправе и њихов међусобни однос.....	89
3.3.3. Надлежности јединица локалне самоуправе.....	93
3.3.4. Организација локалних власти и јавних служби.....	99
3.3.5. Имовина и финансирање.....	101
3.3.6. Заштитна линија.....	105
3.3.7. Надзор централне власти.....	105
3.3.8. Правна средства за заштиту.....	108
3.3.9. Специфична решења за велике градове.....	109
3.3.10. Вршење послова виших нивоа власти.....	110
3.3.11. Међуопштинска сарадња и удруживање.....	111
3.3.12. Општа специфична решења.....	113
4. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ О ОБИМУ И ПРЕДМЕТУ УСТАВНОГ РЕГУЛИСАЊА	117
4.1. Закључци о обиму и предмету уставног регулисања	117
4.2. Препоруке.....	123
5. КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА	125
5.1. Правни извори	125
5.2. Литература	125
6. ПРИЛОЗИ.....	129
6.1. Прилог 1. Одредбе Устава Републике Србије (2006) о локалној самоуправи	129
6.2. Прилог 2. Преводи одредаба о локалној самоуправи у анализираним уставима.....	136
6.2.1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ АУСТРИЈЕ (САВЕЗНИ УСТАВНИ ЗАКОН, 1930)	136
6.2.2. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ БЕЛГИЈЕ (1831).....	145
6.2.3. УСТАВ ГРЧКЕ (1975).....	149
6.2.4. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ ДАНСКЕ (1953).....	152
6.2.5. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ ИТАЛИЈЕ (1947).....	153
6.2.6. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ МАЂАРСКЕ (2011).....	156
6.2.7. ОСНОВНИ ЗАКОН САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ НЕМАЧКЕ (1949)....	161
6.2.8. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ ПОЉСКЕ (1997).....	163
6.2.9. УСТАВ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ (1993)	168
6.2.10. УСТАВ СЛОВАЧКЕ (1992)	172
6.2.11. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ (1991).....	176
6.2.12. УСТАВ ФИНСКЕ (1999)	180
6.2.13. УСТАВ ФРАНЦУСКЕ РЕПУБЛИКЕ (1958).....	182

6.2.14. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ ХОЛАНДИЈЕ (1815)	184
6.2.15. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE (1990)	187
6.2.16. УСТАВ ЧЕШКЕ РЕПУБЛИКЕ (1993).....	189
6.2.17. УСТАВ ШВАЈЦАРСКЕ КОНФЕДЕРАЦИЈЕ (1999)	191
6.2.18. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ ШВЕДСКЕ	193
(ИНСТРУМЕНТ ВЛАДАВИНЕ, 1974)	193
6.2.19. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ ШПАНИЈЕ (1978)	197

1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ СТУДИЈЕ

Ова студија има за предмет уставна решења о локалној самоуправи у Републици Србији и њихово поређење са уставним решењима у 20 европских земаља, а њен основни циљ је да пружи релевантан увид у обим, карактеристике и садржину уставног регулисања локалне самоуправе. Резултати студије би могли да послуже и као аналитичка основа за формулисање и предлагање решења о адекватнијем уређењу локалне самоуправе приликом предстојеће ревизије Устава Републике Србије.

Први део студије је уводног карактера и у њему се укратко указује на еволуцију уставног регулисања локалне самоуправе у Србији, затим на одлике актуелног уређења локалне самоуправе у важећем Уставу и на разлоге који иду у прилог потреби унапређења уставног положаја локалне самоуправе. Овај део студије се ослања на досадашње анализе и сагледавања уставноправног положаја локалне самоуправе, као и на одговарајуће предлоге који су током неколико претходних година, а нарочито у току 2014. и 2015. године, припремљени у оквиру СКГО – Сталне конференције градова и општина и министарства надлежног за послове локалне самоуправе ради покретања званичног процеса који би водио ка унапређењу процеса децентрализације и јачања локалне самоуправе.

Централни део студије представља испитивање обима, карактеристика и садржине уставних решења о локалној самоуправи у 20 европских земаља (Аустрији, Белгији, Данској, Холандији, Финској, Италији, Грчкој, Немачкој, Француској, Швајцарској, Шпанији, Шведској, Мађарској, Чешкој, Пољској, Словачкој, Хрватској, Словенији, Руској Федерацији и Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске). На основу приказа уставних решења сваке од наведених земаља, извршено је међусобно поређење тих решења. Као матрица за поређење коришћени су основни принципи Европске повеље о локалној самоуправи (1985), тако да је анализа концентрисана око следећих питања: јемство и статус локалне самоуправе, систем локалне самоуправе (тј. врсте јединица локалне самоуправе и њихов међусобни однос), учешће грађана у управљању пословима локалне самоуправе, организација власти и јавних служби, изворне надлежности, имовина и финансирање локалне самоуправе, промене граница, надзор централних власти, правна средства за заштиту локалне самоуправе, специфична решења за велике градове, делегирање овлашћења законодавцу за уређивање локалне самоуправе, вршење послова виших нивоа власти (поверени послови), међуопштинска сарадња, као и поједина питања специфична за одређене земље.

Трећи део студије садржи закључке и препоруке о обиму и предмету уставног уређивања локалне самоуправе, а темељи се на упоређивању иностраних уставних решења са решењима Устава Републике Србије. Имајући у виду значајне разлике између система локалне самоуправе појединих земаља, препоруке су изведене сагласно процени о њиховој могућој примени у домаћем систему локалне самоуправе.

Као прилози студији дате су (1) одредбе Устава Републике Србије о локалној самоуправи и (2) преведене одредбе о локалној самоуправи из свих анализираних устава других земаља, са изузетком Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске које једино нема писани устав.

2. УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

2.1. Еволуција уставног регулисања локалне самоуправе у Србији

(1) Од првог српског устава – Сретењског устава (1835), па до данас важећег Устава Републике Србије – донетог 2006. године, локална самоуправа је редовно заузимала важно место у уставу. Она је и пре тога била уређена у актима уставног карактера из 1808. и 1811. године, док је први закон о општинама био донет далеке 1839. године. Обим и квалитет уставног регулисања су, међутим, кроз читав овај дуги период били различити и може се рећи да су углавном пратили промене у владајућим политичким схватањима о односу између централних и локалних власти, из којих су исходили ставови о мери децентрализације, концепцији локалне самоуправе и њеним односима са државним властима.¹

Током полувековног важења прва три устава (устави од 1835, 1838. и 1869) централисти су имали превагу, па су и уставне норме о округу, срезу и општини доста скромне по обиму, а самоуправа недовољно обезбеђена. Оно мало самоуправе које су општинама гарантовали устав и закон било је стављено под пуни надзор полицијских власти (среских и окружних начелника).

У Уставу од 1888. године остварен је видан напредак; локалну самоуправу је уређивало чак десет чланова, а највећу новину представљало је увођење самоуправних органа у округу и срезу, који су постојали уз државне органе. Општини су гарантоване самоуправа и имовина, а као органи утврђени су општински суд, општински одбор и општински збор. Уз своје самоуправне послове, општине су

1 Више о томе: Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства 1804–2014*, Београд, 2015, стр. 31–47, 187–201, 271–291, 441–453, 563–582. У овој књизи дате су и одредбе свих устава и закона Србије и Југославије о локалној самоуправи. Такође, видети: Гузина, Р., *Општина у Србији 1839–1918*, Београд, 1976; Маринковић, Р., *Локална самоуправа*, Београд, 1998; Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2009; Никић, Ф., *Локална самоуправа у Србији у XIX и XX веку: област – округ – срез*, Београд, 1927; Свирчевић, М., *Локална управа и развој модерне српске државе: од кнежинске до општинске самоуправе*, Београд, 2011.

биле дужне да врше и државне послове које им закон повери. Надзор над општинама, који је пре тога припадао само државним управним властима, био је подељен на надзор који врше самоуправни срески и окружни органи и на надзор који врше државне управне власти. Општина је имала двојну природу: она је самоуправна и државна власт, а ова друга је радикалском политиком наметнута као преовлађујућа. Краљ Александар Обреновић је 1894. године вратио на снагу старо уређење (од 1869), тако да је снажнија самоуправа наново обезбеђена тек 1902/1903. године.

Напредак у уставном и законском уређењу локалне самоуправе све до стварања прве јужнословенске заједничке државе био је приметан, али је стварност остала на средокраћу између великог очекивања народа да сам управља својим локалним пословима и стеге државних власти.

(2) Према Видовданском уставу (1921) у општинама су постојале једино самоуправне власти, а у областима и срезовима и самоуправне и државне власти. Постојали су и окрузи (као јединице мање од области, а веће од среза), али су у њима биле само државне власти. Уставне одредбе о овим питањима (чл. 95. до 101) углавном су биле посвећене обласној самоуправи, која је била осмишљена као компромис између сукобљених захтева присталица федералног и унитарног уређења Краљевине. Срез и општина су били знатно мање уставом регулисани, па је и њихова самоуправа остала мање обезбеђена. Све самоуправне јединице имале су свој буџет и у том погледу стајале под надзором министра финансија и Главне контроле. Било је прописано и то да ће се о самоуправи градова донети посебан закон. Осим самоуправних органа области, који су били именовани у Уставу, уређење органа осталих самоуправних јединица било је препуштено закону. Сваки ниво самоуправе био је подређен надзору државних власти, чиме је био напуштен хијерархијски однос између нижих и виших јединица локалне самоуправе који је постојао у српском законодавству почев од 1888. године. Државни надзор припадао је великом жупану (старешини државне управе у области), против чијих се решења могла прибавити заштита пред Државним саветом као највишим управним судом. Устав је предвиђао и ликвидацију окружне самоуправе у корист обласне и среске (јер није било округа изван Србије).

Уставом од 1931. године, уместо области, уведене су бановине и бановинска самоуправа. Општине су поново дефинисане као самоуправне власти, али су добиле и обавезу да обављају поверене државне послове, под надзором државних управних органа. Среска самоуправа је и формално укинута 1929. године, а наслеђени и међусобно различити системи општинске самоуправе у појединим областима Краљевине Југославије били су изједначени Законом о општинама (1933) и Законом о градским општинама (1934).

(3) У току Другог светског рата партизанске власти су формирале сеоске, општинске и среске народноослободилачке одборе, који су потом трансформисани у народне одборе места (села и мањих градова), срезова, градских рејона, градова, округа и области. Елементарно уређење народних одбора пружио је најпре Устав ФНРЈ од 1946. године, а детаљније уређење је обезбеђено у Општем

закону о народним одборима (1946), а затим у републичким уставима (Устав НР Србије, 1947). Окрузи које је Устав ФНРЈ предвидео били су укинати већ 1947. године, а 1949. године су актом извршне власти уведене области, које су убрзо (1951) укинуте. Трећим по реду Општим законом о народним одборима (1952) уводе се општине уместо места (села и мањих градова), а уз њих остају још само градови и срезови као заједнице општина (из закона нестају градски рејони, окрузи и области, иако их је устав познавао). Народни одбори су били највиши локални органи које су бирали грађани, али су били дефинисани као „највиши органи државне власти у односима локалног значаја на свом подручју“.

Поменути трећи Општи закон о народним одборима уноси крупне промене у уређење локалних власти. Њиме је извршена ревизија уставних одредаба о локалним властима, која ће бити потврђена променама Устава наредне године (Уставни закон ФНРЈ и уставни закони република од 1953). Народни одбори су дефинисани истовремено као „основица власти радног народа“ и „органи народног самоуправљања у општинама, срезовима и градовима“, али и као „локални органи државне власти“. Срески и градски одбор постају дводомни; поред среског и градског већа имају, као друго веће, веће произвођача. Уместо извршног органа, уводе се савети као колегијална тела одборника и грађана са управним и извршним задацима у појединим областима. Локалне власти добијају солидну материјалну основу, али и бројне задатке одређене по систему генералне клаузуле,² према коме оне извршавају све савезне и републичке законе осим оних који су изричито резервисани за више нивое власти. Самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу постаје битна одредница, а оно поред избора представничких органа почива на широко заступљеним облицима непосредног учешћа (зборови бирача, референдум, савети грађана). На делу је био развој идеја о комуналном систему, који ће добити нормативну подлогу у законима из 1955. године.

Општина се афирмише као основна политичко-територијална јединица, што је било праћено редуковањем броја општина и напуштањем њихове дотадашње политичке структуре (напуштају се разлике између „обичних“, тј. сеских општина, градских општина и градова са посебним статусом). Укрупњавање општина довело је у питање постојање срезова, тако да се они постепено напуштају и тај се тренд окончава 1967. године са укидањем срезова на подручју централне Србије. На другој страни, територијално већа општина намеће потребу постојања мањих самоуправних јединица, које ће Устав СФРЈ од 1963. године обликовати као месне заједнице.

Самоуправљачка локална самоуправа је утемељена уставима од 1963. и 1974. године, када се општина одређује као „основна самоуправна и друштвено-политичка заједница“. Она је и основа читаве власти, јер се чланови покрајинске,

2 Систем генералне клаузуле је такав начин одређивања надлежности по коме се надлежност одређује на општи начин – општом формулом и без енумерисања (утврђивања листе) појединих питања која су у надлежности.

републичке и савезне скупштине (а до укидања срезова и одборници среских скупштина) бирају по начелу делегације општине. Устави сада садрже толико детаљне одредбе о општинама да је нестала потреба за законским регулисањем, па се општински статут доноси непосредно на основу устава. У уставу је одређена надлежност општине (сва питања привредног, социјалног, културног и друштвеног живота, осим оних која су изузета у савезну и републичку надлежност). Општина је доносила одлуке и друге прописе, друштвени план и буџет, образовала фондове, утврђивала своје приходе и располагала њима у оквиру законских правила. И садржина општинског статута је начелно одређена у уставу, као и положај њених органа (скупштине и извршног органа, па и органа управе и секретара скупштине). Детаљно су уређени и облици непосредног учешћа грађана – зборови бирача, референдум и месне заједнице. Општинску скупштину је чинило општинско веће и веће радних заједница (1963), односно три већа од 1974. године (веће удруженог рада, веће месних заједница и друштвено-политичко веће). Надзор државне власти припадао је републичким органима управе и извршном већу (влади), а Уставни суд је имао да цени уставност и законитост општинских прописа. Устав је омогућио и посебно решење за градове подељене на општине, које је било примењено за град Београд.

Иако су кратко трајали, устави од 1963. и 1974. године су често ревидирани амандманима, а неке од тих промена односиле су се и на положај општина. Оне су најпре изгубиле право да бирају посланике у Републичко веће Скупштине СР Србије. Број општина је до 1967. године смањен на ниво који и сада постоји. Уведени су самоуправни споразуми и друштвени договори (1971) као општи акти којима радници удружују средства за решавање питања од заједничког интереса, тј. којима се обезбеђује финансирање одређених заједничких потреба, па и оних из надлежности општине. За низ области уведене су самоуправне интересне заједнице, са којима је општинска скупштина саодлучивала. Ојачана су надзорна овлашћења републичких органа због одређених пропуста у надзору који су вршили покрајински органи, нарочито 1989. године. Уставом од 1974. уведен је делегатски систем са делегацијама у предузећима и месним заједницама итд. Као новина која је требало да надомести недостатак средњег нивоа власти биле су осмишљене међуопштинске заједнице на регионалном нивоу, које су уведене на подручју централне Србије. Скупштина општине је бирала судије и судије-поротнике општинских судова, општинског јавног тужиоца и старешину општинског органа унутрашњих послова. Од 1989. године избор судија пренет је у надлежност републичке скупштине, а скупштина општине је и даље бирала судије-поротнике.

(4) Први устав посткомунистичке Србије (1990) садржао је врло скромно уређење локалне самоуправе. Мада је начинио раскид са комуналним системом и у уставни систем вратио појам локалне самоуправе, тај устав није понудио гаранције њеној самосталности. Утврђен је круг питања која чине изворну надлежност општине, а који се ближе опредељује законом, као и могућност поверавања вршења појединих послова државне управе општини. Општина има буџет и за

обављање њених послова припадају јој приходи утврђени законом. Општинским статутом се уређују послови, организација и рад општине, а доноси га њена скупштина. Скупштину чине одборници изабрани на непосредним изборима тајним гласањем. Уставом је отворена могућност да се законом поједина општина утврди као град на чијој се територији образују две или више градских општина. Постојале су и посебне одредбе о граду Београду, као нарочитој територијалној јединици. Устав напушта међуопштинске регионалне заједнице, које су убрзо укинуте и уместо којих ће бити образовани управни окрузи (1992). Они су облици деконцентрације државне управе, створени за ужа подручја и постоје на читавој територији Србије осим за град Београд.

Устав СРЈ од 1992. године није се бавио уређењем локалне самоуправе, већ је то питање препуштао републичком уставотворцу. Ипак, Устав СРЈ је утврдио да је сва имовина коју користе општине у државној својини. То решење је 1995. године преточено у одредбе Закона о средствима у својини Републике Србије, који ће бити стављен ван снаге тек 2011. године (пет година након што је Уставом од 2006. године утврђено да општине имају имовину у сопственој својини). Лишавањем општина својинских права у периоду од 1995. до 2011. године остаје, међутим, као пример једног од најлошијих потеза државе према локалној самоуправи.

После законског уређења локалне самоуправе из 1991. и 1999. године, донет је Закон о локалној самоуправи од 2002. године, који је у низу питања надилазио уставна решења. Овај закон је потпуније уредио круг изворних послова општине, увео непосредан избор председника општине као и други извршни орган у облику општинског већа, комплетније уредио облике непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, ојачао материјалну основу локалне самоуправе и обезбедио њену бољу правну заштиту. Међутим, исте године донет је Закон о локалним изборима, којим је први пут уместо већинског изборног система уведен пропорционални изборни систем. Касније је уследило и доношење Закона о финансирању локалне самоуправе (2006), који са низом извршених новела важи и данас. Те и такве законске новине следио је и Устав Републике Србије од 2006. године, осим што је у њему напуштен непосредан избор председника општине и градоначелника.

(5) Бавећи се детаљно анализом двовековне еволуције локалне самоуправе у Србији на другом месту,³ један од аутора ове студије издвојио је три општије тенденције или развојна смера у том процесу којима се може употпунити овај кратки осврт на развој уставног регулисања локалне самоуправе. Те три тенденције јесу: кретање од тростепене ка једностепеној локалној самоуправи (5.1), кретање од политипске ка монотипској локалној самоуправи (5.2) и укрупњавање општина (5.3).

(5.1) Два степена локалне самоуправе (општина и срез) постојала су као сталне категорије кроз читав 19. век и затим све до 1967. године (када су укинута срезови). Само седам година касније (1974) учињен је покушај да се други степен

3 Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства 1804–2014*, стр. 21–27. Текст са наведених страница је овде преузет уз незнатне измене.

надомести са заједницама општина, које ће бити укинуте 1991. године. Од тада постоји једностепени модел са општином и градом као јединим и основним јединицама локалне самоуправе (испод и изнад којих нема других јединица локалне самоуправе). Једностепена локална самоуправа у Србији постоји, дакле, само између 1967. и 1974. године и, потом, од 1991. године до данас. Трећи степен локалне самоуправе у виду округа или области повремено је нестајао, али се ипак одржавао све до почетка педесетих година прошлог века кад је коначно нестао.

У Краљевини Југославији постојала су једно време чак четири нивоа територијалних јединица (област и бановина, округ, срез и општина), од којих су два била самоуправног типа, један са slabим самоуправним елементима и један без самоуправних обележја. Осим тога, једно време (тј. до стварања општина) постојала је сеоска самоуправа. Она ће се још једном накратко појавити као почетни ниво самоуправе, да би потом еволуирала у месне заједнице које немају карактер јединица локалне самоуправе. Ни градске општине према актуелном уставном и законском уређењу немају тај карактер, иако су томе веома блиске. То није био случај, барем правно гледано, ни са међуопштинским регионалним заједницама, које су од 1974. до 1991. године представљале обавезни облик удруживања општина. Ни данашњи региони и области, успостављени на основу Закона о регионалном развоју од 2009. године, нису нивои локалних или регионалних власти.

Општинске као основне, првостепене јединице локалне самоуправе, имају своје корене у сеоској самоуправи. Први пут се помињу и утврђују као територијалне јединице у Сретењском уставу (1835), а законски уређују 1839. године. Поред тога што су биле самоуправна власт, општине су од свог постанка обављале и извесне државне послове („које им закон опредељује“). И док је њихов самоуправни делокруг стално остајао у истом уском обиму, њихов значај је растао због све ширег удела у обављању послова управних државних власти.⁴ То је општине чинило првенствено испоставама државне власти све до 1866. године, од када почиње да постепено јача њихова самоуправна функција. Општинска самоуправа добија на снази од 1875. и нарочито после Устава од 1888. године. У Краљевини Југославији самосталност општине је била умањена, а у социјалистичком добу увећана, али овог пута кроз интегрисање у јединствени политички систем самоуправљања и једнопартијске државне власти.

Срезове као средње, другостепене јединице локалне самоуправе, чинило је по више општина. Постали су од ранијих кнежина, које су имале извесну самоуправу и под турском управом. Кнежине су 1830. године преименоване у капетаније, да би се од Сретењског устава усталио назив срезови. До Устава од 1888. године срез је имао положај административно-територијалне јединице у којој нема самоуправних органа, већ само државних. Од тада се отпочело са изградњом среске самоуправе, уз коју и даље у срезу постоји орган државне власти – постављени срески начелник. Срески самоуправни органи постају и носиоци права надзора

4 Упореди: Кумануди, К., *Административно право*, Београд, 1921, стр. 226.

над општинском самоуправом. Прво законско уређење срезова старо је колико и општинско, а среска самоуправа је први пут уређења законом 1890. године. Двојна природа среских органа задржана је и у првој југословенској држави, али само номинално, јер је срез изгубио самоуправна обележја (у њему постоји само децентралисана државна власт, уз неке заостатке самоуправних установа). После Другог светског рата срез је представљао обавезни и од општине важнији ниво локалне самоуправе до Устава СФРЈ од 1963. године. Тај устав је препустио републичким уставима да одлуче о потреби постојања срезова и они су потом свуда били укинати (у Србији најпре за подручје Војводине 1965. године, а затим и у централној Србији 1967. године).⁵

Окрузи као регионални и највиши, трећи степен локалне самоуправе, најпре су били административно-територијалне јединице без самоуправних обележја. Такви су остали све до Устава од 1888. године. Састојали су се из више срезова, а настали су од ранијих нахија које су 1834. године преименоване у „окружија“. О окрузима и срезовима је током 19. века било више законских и подзаконских аката него о општинама, јер су окружне и среске јединице државне управе биле важан елемент управног система. После 1888. године окрузи добијају јасна самоуправна обележја (окружна самоуправа) и постају највише јединице локалне самоуправе. У Краљевини Југославији окрузи су претворени у државни ниво управе, односно облик децентрализоване државне власти. Уместо њих су као територијално велике и највише самоуправне јединице најпре биле створене области (њих 33), па уместо њих бановине (1929). После Другог светског рата такође су у кратком периоду постојали окрузи (до 1946) и области до 1951. године.

Сеоска самоуправа је била претеча општинске самоуправе и постојала је још у српској средњовековној држави.⁶ Одржала се за све време турске управе и једно краће време у Кнежевини Србији. Село је било основна територијална јединица, а више села је сачињавало кнежину. Становници села су на сеоском збору бирали сеоске кметове и сеоског кнеза. Међутим, кнез Милош је сам постављао сеоске кнезове, чиме је сеоска самоуправа била практично укинута. Када су створене општине, у њихов састав улазило је по правилу по једно село, тако да је сеоска самоуправа претворена у општинску. И после Другог светског рата догодило се нешто слично: сеоски народни одбори из ратног периода преображени су у месне народне одборе, а ови у општине. У селима су образовани најпре сеоски и месни одбори као нека врста помоћних општинских органа. Од 1963. године, а нарочито од Устава СФРЈ из 1974. године, месна заједница постаје важан елемент самоуправљачког политичког

5 На подручју Косова и Метохије срезови су били укинати пре Устава од 1963. године.

6 Сеоска самоуправа у средњовековној српској држави почивала је на укорењеном обичајном праву, коме није била потребна законска потврда (Тарановски, Т., *Историја српској љрава у Немањинској држави*, I, Београд, 1931, стр. 202). Одредбе Душановог законика (1349. и 1354) утврђују само поједине дужности и одговорности села и сеоског старешине (који се у различитим одредбама појављује под називима кнез, премићурија, владалац, предстојник и челник), као и одређене повластице у корист села као заједнице становника.

система, али не добија карактер јединице локалне самоуправе. Од 1990. године положај месних заједница се мења, оне се дефинишу као облик месне самоуправе, али са мањим значајем и скромним законским уређењем.

Међуоштинске регионалне заједнице у Србији (и заједнице општина у Хрватској) имају утемељење у Уставу СФРЈ и републичким уставима од 1974. године. Устав СФРЈ је дао могућност републичком уставотворцу да се определи о облику удруживања општина. Хрватска је одабрала модел заједнице општина као територијалних самоуправних јединица вишег (регионалног) нивоа од општине, док се Србија одлучила за лабавији облик удруживања општина – без стварања нових територијалних јединица.⁷ Најпре је било формирано 15 ових заједница (1974), да би их од 1975. године било осам. Имале су своје органе и, уз заједничке послове за удружене општине, обављале су већи број државних послова као поверене послове. Укинуте су 1991. године. Само годину дана касније, тј. 1992. године, формирано је 29 *ујравних округа*, који постоје и данас као деконцентрисане јединице државне управе и немају самоуправна обележја.

Региони као економско-развојне јединице и статистичке целине формирани су на основу Закона о регионалном развоју (2009). Најпре је било одлучено да их буде седам, а затим пет. Они, као и области које их чине, немају самоуправни карактер и не чине елемент територијалног уређења. Улога региона се састоји у планирању и спровођењу политике регионалног развоја, а њихово стварање је мотивисано потребом усклађивања са номенклатуром статистичких територијалних јединица (тзв. НУТС или НСТЈ региони),⁸ која се примењује у земљама Европске уније.

(5.2) Разликовање више типова јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена било је карактеристика развоја локалне самоуправе све до 1955. године. Тада је извршен прелаз са политипске на монотипску организацију и од тога се више није одступало, осим делимично у погледу уређења градова. Док је постојало, разликовање је извођено по типу насеља и на основу два критеријума: (1) обима и врсте послова у самоуправном и повереном делокругу и/или (2) уређења самоуправних органа.

Политипски модел се иначе чешће примењује у свету, јер омогућава адекватнији оквир за организовање и функционисање локалних заједница које су уистину различите. Том моделу се једино приговара да доводи до сложенијег система и да може бити извор тензија у односима између јединица које су сврстане у различите типове. Међутим, монотипски модел, као и свака друга присилна униформност, ствара много веће проблеме. Проблематика коју локалне заједнице треба да решавају, на пример градске и сеоске, није никада иста. Није природно ни логички одрживо да мала општина од десетак хиљада или мање становника има исте надлежности и органе као и она знатно већа или град са више стотина хиљада,

7 По ондашњој терминологији све територијалне јединице (државне и локалне) биле су организоване као посебни нивои власти и називане су „друштвено-политичким заједницама“.

8 Скраћеница потиче од француског назива „Nomenclature d'unités territoriales statistiques“.

па и милион и више становника. Монотипност подједнако отежава функционирање и малих и великих локалних заједница. Она ограничава и могућности за децентрализацију, јер се онда преношење послова врши само по неком просечном мерилу, што није одговарајуће решење ни за оне испод ни за оне изнад просека.

Већ у првом законском тексту о уређењу општина запажа се разликовање између три типа, односно „три класе општина“: у прву је „за сад“ улазио само Београд, у другу окружне и остале вароши, у трећу села.⁹ Посебност Београда признава је 1841. године, али само као посебне полицијске и управне власти (Управа вароши Београда). Статусно, Београд је потом био изједначен са округом као државна управна власт, а у самоуправном погледу био је једнак општини са нарочитим уређењем органа. Ове разлике између сеоских и градских општина задржане су и касније, а изражаване су првенствено у саставу органа и донекле у надлежностима. Најпотпуније су биле изведене за време прве југословенске државе. Видовдански устав (Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921) предвидео је два типа општина – сеоске и градске, које су потом биле уређене у два посебна закона. Градске општине (тј. градови) добиле су знатно већи обим поверених послова, док је круг њихових самоуправних послова био тек незнатно проширен. И између организације градских и сеоских општина било је извесних разлика.

После Другог светског рата политипност се одржала тек једну деценију, и то у прилично сложеном виду. Тада је постојао „велик број формално, организационо и правно фиксираних облика народних одбора“,¹⁰ посебно у градовима. Прво су постојали месни народни одбори у мањим градовима, народни одбори у рангу срезова (већи градови) и народни одбори у рангу округа (највећи градови). Законом од 1949. године направљена је нова типологија: градови у саставу среза, градови издвојени из састава среза и главни градови република (који нису улазили у састав области). У оба случаја, разлике су се огледале у обиму надлежности и линијама вертикалне повезаности. Већ 1952. године одустало се од издвајања градова из састава срезова, па су сви градови, осим највећих, добили статус градских општина у саставу среза. Једном броју тих градских општина дате су шире надлежности. До 1955. године постојали су срезови, градови, градске општине и општине, да би од тада као једине локалне територијалне јединице постојали срезови и општине. Сви срезови су имали исти положај, организацију и надлежности, а та иста монотипност вредела је и за општине. Сеоске и градске општине су од тада изједначене.

Уставним системом од 1963. године предвиђена је могућност образовања више општина на подручју великих градова, што је било примењено у Београду. Град подељен на општине имао је, тако, две врсте јединица локалне самоуправе: град је био примарна јединица, а градске општине секундарне или изведене јединице локалне самоуправе. Међутим, град тиме није добио веће надлежности: између њега и градских општина подељене су само оне надлежности које су биле генерално утврђене

9 Кумануди, К., *наведено дело*, стр. 226.

10 Pusić, E., *Upravni sistemi*, knj. II, Zagreb, 1985, str. 119.

за све општине. Исти модел задржан је и у уставном систему од 1974. године, с тим што је била дата и могућност стварања градских заједница општина (по моделу истом као и за међуопштинске регионалне заједнице). Та могућност није у Србији коришћена. Уставом Републике Србије од 1990. године омогућено је да се поједине општине законом утврде као град, с тим да се у њима образују две градске општине или више њих. Та могућност је до 2007. године остварена за још четири града (Крагујевац, Ниш, Нови Сад и Приштина). После Устава од 2006. године, градске општине су изгубиле статус јединица локалне самоуправе.

(5.3) Кроз читав 19. век и до половине 20. века одржава се систем малих општина, уз изузетак оних које се формирају у већим градским насељима. Било је и тада настојања да се општине нешто увећају, али не и да постану велике. На почетку социјалистичког периода такође су преовладавале мале општине, али се убрзо отпочиње са одлучним кретањем ка укрупњавању општина. Тај корак је образлаган потребом стварања значајнијег нивоа власти на локалном нивоу, односно намером да општина постане снажнија и способнија како би преузела шире самоуправне и управне државне функције (нарочито ове друге). Процес укрупњавања општина окончан је шездесетих година прошлог века, тако да је број општина од тада до данас само незнатно мењан.

У 19. веку је било неколико покушаја да се законом утврди критеријум за организовање нешто већих општина. Прво је 1866. године било прописано да „свака варош, варошица и село мора имати своју општину, било само за себе, било заједно са другим селима“, с тим да општина не може имати мање од 200 пореских глава (тј. обвезника). Ипак је од правила створен изузетак за насеља у планинско-брдским подручјима („у посве врлетним пределима“), где се општина могла образовати и за насеље са мање пореских глава. Двадесетак година касније (1884) захтевало се да општина има „најмање 500 пореских глава“, опет уз могућност изузетака. Само пет година после тога (1889) вратило се на стари критеријум (200 пореских глава). Број осталих територијалних јединица – округа и срезова поступно је растао са увећањем територије Србије. Број округа кретао се између 14 и 21, а број срезова до 80. У Србији је 1899. године било укупно 3.204 села, 24 вароши и 57 варошица (становника је било 2.312.484).

Територија Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца била је од 1921. до 1929. године подељена на 33 области (свака је требало да обухвата највише 800.000 становника), 392 среза и 7.085 општина. Од 1929. године, када је изведена нова територијална подела, у Краљевини Југославији било је девет бановина (Савска, Дунавска, Вардарска, Дринска, Моравска, Дравска, Врбаска, Зетска и Приморска)¹¹ и Управа града Београда. Срезова је 1932. године било 338, а општина 1931. године укупно 4.465. Готово упола мањи број општина него деценију раније био је резултат законског захтева да оне имају најмање 3.000 становника (осим кад

¹¹ На основу споразума Цветковић–Мачек, 1939. године су спојене Савска и Приморска бановина, као и срезови Дубровник, Шид, Илок, Брчко, Дервента, Травник и Фојница, у Бановину Хрватску.

су „теренске прилике и други посве оправдани разлози“ захтевали да општина постоји и са мање становника).

Велики број месних народних одбора, којих је у Југославији 1946. године било 11.556, готово је преполовљен до 1951. године (7.102, од тога у Србији 2.582). Пошто су ти одбори трансформисани у општине, број општина у 1952. години износио је 3.811 (од тога у Србији 2.206). И број срезова је у том периоду смањен са 327 на свега 107 у 1955. години (у Србији 42).¹² Убрзано смањење броја општина настављено је: 1955. године било их је 1.479 (од тога у Србији 737), већ 1958. их је укупно 1.135, а наредне – 1959. године само 836. Тај процес је окончан 1966. године, када је било свега 516 општина. Од тада се њихов број само незнатно мењао, тако да их је 1982. године било 527 у Југославији, а од тога у Србији 186. Просечна територија тадашње југословенске општине износила је 485,4 км², а просечан број становника 42.557. Општина је тиме нарасла до величине некадашњег среза и тим путем фактички демантовала потребу његовог постојања. Број општина у Србији није се потом битније мењао (данас постоје 174 јединице локалне самоуправе).

Тенденција укрупњавања општина бележи се у већини европских земаља. Само мањи број земаља остао је веран моделу мале општине или је, по изузетку, ишао у супротном смеру – у смеру уситњавања општина. Потреба за већом општином већ је образложена (преузимање ширих функција које траже већу економску снагу и друге увећане капацитете). На ту потребу објективно утиче и процес урбанизације. Међутим, превелика општина, а наша јесте таква јер улази у ред просечно највећих у Европи и свету, ствара одређене крупне тешкоће. У великој општини се губи непосредност између грађана и локалних органа, односно слабе шансе за учешће грађана у доношењу одлука. Мада бирани од грађана, локални органи се удаљују од њих и њихових интереса, теже их је контролисати и функционишу готово подједнако отуђени од грађана колико и државна власт. Укратко, све темељне идеје локалне самоуправе губе свој основни смисао.

Решење тог проблема једни виде у стварању два степена локалне самоуправе (основног, у виду малих општина, и средњег, који обухвата више општина и преузима низ заједничких функција). Два степена локалне самоуправе, како се често наглашава, јесу претпоставка за постојање добро уређеног система локалне самоуправе и природна последица децентрализације.¹³ Други су склонили увођењу више типова јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена (велики градови, мањи градови, сеоска подручја итд.). У једном и/или другом

12 Округа је било само до 1946. године и било их је 46. Области, које су постојале од 1949. до 1951. године, било је до 20.

13 „Општине има свака модерна држава сем оних које територијално не прелазе оквир једне општине, оних држава, дакле, код којих би се територија једне општине и целе државе потпуно поклопила. Више самоуправне јединице не постоје још и у државама које су строго централистички уређене. Само државе са извесним степеном децентрализације познају самоуправне јединице више од општина“ (Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије, Књига 1: Успројство управе*, Београд, 1933, стр. 53).

виду, стварају се функционалнији системи управљања локалним пословима, такви који су прилагођени различитим типовима локалних заједница и специфичним захтевима које њихови проблеми постављају. За такве приступе, према упоредном искуству, локалној самоуправи мора се оставити више слободног простора, она треба да има могућност избора између понуђених солуција како би дошла до сопственог и најбољег решења. Међутим, из двовековног искуства Србије лако је уочити управо супротну ствар. Српски законодавац као да је стално зазирао од ове врсте слободе избора коју би допустио локалној самоуправи, очекујући од ње да се, како зна и уме, уклопи у оквире јединог, круто задатог модела. И сада важећи нормативни образац локалне самоуправе прожет је истом униформистичком идејом.

2.2. Актуелно уставно уређење локалне самоуправе у Републици Србији

(1) Важећи Устав је, у поређењу са претходним, обезбедио потпунији и прикладнији нормативни оквир за локалну самоуправу, мада је остао на линији истог концепта и истих системских обележја локалне самоуправе. Као две битне новине могу се означити јемство права на локалну самоуправу и већ поменута гаранција локалној самоуправи права на имовину у сопственој својини. У својим основним одредбама (члан 12), Устав јемчи право грађана на локалну самоуправу и утврђује да је тим правом државна власт ограничена. Сагласно природи локалне самоуправе, надзор државе над њом може бити успостављен искључиво као надзор над уставношћу и законитошћу. У делу Устава о својинским односима, јединицама локалне самоуправе је зајемчена својина над њиховом имовином, као један од три облика јавне својине (уз државну својину и својину аутономних покрајина).

У седмом делу Устава, који носи наслов „Територијално уређење“, садржан је већи број одредаба о систему и положају локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд, а њихова подручја и седишта одређују се законом, с тим што оснивању, укидању и промени њихове територије претходи референдум (саветодавни референдум). Подручја и седишта јединица локалне самоуправе, као и процедура њиховог оснивања, спајања и укидања, уређени су Законом о територијалној организацији Републике Србије. Према овом закону, општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника, с тим што се по изузетку (тј. када постоје посебни економски, географски или историјски разлози) може основати и општина која има мање становника од тог броја. Град је дефинисан као територијална јединица утврђена законом,

која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника, с тим што изузетно (тј. када постоје посебни економски, географски или историјски разлози) град може имати и мање становника од тога.

Своје право на локалну самоуправу, грађани остварују непосредно и преко својих слободно изабраних представника. Облике непосредног остваривања права грађана на локалну самоуправу одређује Закон о локалној самоуправи. Они обухватају референдум, грађанску иницијативу и зборове грађана, а ближе их уређују посебан закон о референдуму и народној иницијативи, као и статуту јединица локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (док аутономне покрајине ова питања уређују самостално, у складу са Уставом, тј. без посредовања законодавца). Највиши орган је скупштина, коју чине одборници, бирани на четири године. Као ни у случају других нивоа власти, Устав не одређује тип изборног система који би се примењивао за изборе одборника. Према Закону о локалним изборима у примени је пропорционални тип изборног система, према коме је читав општина једна изборна јединица, бирачи гласају за кандидатске листе политичких странака или њихових коалиција и кандидатске листе које подносе групе грађана. Док се мандати расподељују применом Д'Онтовог система. Скупштина доноси статут и друге опште акте, усваја буџет и завршни рачун, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове. Такође, она одлучује о избору извршних органа општине (председника општине и општинског већа). У скупштини се мора обезбедити сразмерна заступљеност националних мањина када у јединици локалне самоуправе живи становништво мешовитог националног састава. Број одборника и чланова општинског и градског већа оквирно одређује Закон о локалној самоуправи, а општине и градови у својим статутима утврђују тачан број одборника и чланова општинског и градског већа. Према том закону, скупштине општина могу имати од 19 до 75 одборника, скупштине градова до 90 одборника, док Скупштина града Београда има 110 одборника. Општинска и градска већа, поред председника општине и његовог заменика, односно градоначелника и његовог заменика, могу имати до 11 бираних чланова, а Градско веће града Београда 13 бираних чланова.

У остваривању своје нормативне функције, скупштина општине и града доноси статут, одлуке и друге опште акте којима уређује питања из своје надлежности. Сви општи акти морају бити сагласни општинском, односно градском статуту, а статут, одлуке и други општи акти морају бити објављени у локалном службеном гласилу пре ступања на снагу, не могу имати повратно дејство и морају бити у сагласности са Уставом, потврђеним међународним уговором, општеприхваћеним правилима међународног права и законом. О сагласности статута и општих аката јединица локалне самоуправе са Уставом и законом одлучује Уставни суд. Исти орган решава и сукобе надлежности између републичких органа и органа

јединица локалне самоуправе, између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе, као и између органа различитих јединица локалне самоуправе.

(2) Устав садржи начело за разграничење надлежности између јединица локалне самоуправе, аутономних покрајина и Републике Србије, које у основи подржава принцип супсидијарности, али на један особен и недовољно адекватан начин (члан 177). Према том начелу, јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине надлежне су у питањима која се на сврсисходан начин могу остваривати унутар њих, а у којима није надлежна Република Србија, с тим што се законом одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја.

У посебном члану Устава побројане су основне надлежности општине (доношење буџета, урбанистичког плана и програма развоја општине, утврђивање симбола, управљање имовином) и утврђене области у којима општина, у складу са законом, има сопствене надлежности (комуналне делатности, грађевинско и пољопривредно земљиште, локални путеви и улице, локални превоз, просвета, култура, здравствена, социјална и деџа заштита, спорт и физичка култура, заштита животне средине и заштита од елементарних непогода, заштита културних добара и др.). У појединим од наведених области општине могу оснивати и јавне службе, с тим што се делатности и послови због којих се те службе оснивају, као и њихово уређење и рад, прописују законом. Додатно је закону остављена могућност да одреди и друге послове које ће обављати општина (тј. послове у другим областима које нису поменуте у Уставу као оне у којима општина има законом одређене сопствене надлежности). У том погледу се, међутим, није отишло даље од Устава из 1990. године.

Уз сопствене послове, општина обавља и законом одређене поверене послове из надлежности Републике, за које јој Република обезбеђује средства. Такви послови се поверавају законима који уређују поједине области. Као критеријуми за поверавање, према Уставу се узимају у обзир интереси ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад.

(3) Према Уставу се послови јединица локалне самоуправе финансирају из њихових изворних прихода, буџета Републике, као и из покрајинског буџета када им покрајина поверава обављање послова из своје надлежности. Поред те одредбе, на финансирање јединица локалне самоуправе односе се и опште одредбе Устава о јавним финансијама, према којима се средства за финансирање надлежности ових јединица (као и Републике и аутономних покрајина) обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, укључујући и могућност задуживања (јавног дуга). Такође, оне морају имати усвојене годишње буџете у којима су приказани сви приходи и расходи за финансирање њихових надлежности, а извршавање тих буџета контролише Државна ревизорска институција. Конкретније уређење система финансирања пружа Закон о финансирању локалне самоуправе.

(4) Општинама је Уставом признато право на сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава. Та сарадња мора да се одвија у оквиру спољне политике

Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног интегритета и правног поретка. Поред међународне сарадње, Законом о локалној самоуправи ближе је уређено право општина и градова да развијају облике међусобне сарадње, да удружују средства и оснивају заједничке органе, установе, службе и друге организације, као и да се удружују у асоцијације локалних власти.

(5) У погледу градова и града Београда утврђено је да они имају надлежности које су Уставом дате општини, с тим што се градовима законом могу поверити и друге надлежности. И избор извршних органа градова уређује се законом, што би значило да те органе, зависно од законског решења, могу бирати скупштине или грађани непосредно (законодавац се определио за посредни избор, тј. за то да извршне органе бира скупштина града). У градовима се могу статутом града образовати две или више градских општина и одредити да оне врше одређене послове из надлежности града. Међутим, градске општине немају положај јединица локалне самоуправе, нити је јасно утврђено да управљање њима почиња на самоуправним начелима. Градске општине постоје само у шест градова: Београд има 17 градских општина, Ниш пет, а Врање, Нови Сад, Пожаревац и Ужице по две.

(6) Као надзорна права Владе, Устав је предвидео њено право да (1) обустави од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак пред Уставним судом за оцењивање уставности или законитости тог акта и (2) да распусти општинску скупштину, под условима предвиђеним законом, уз право да у таквом случају именује привремено орган који ће обављати послове из надлежности скупштине до избора и конституисања нове скупштине. Услове и случајеве у којима Влада може распустити локална скупштину утврђује Закон о локалној самоуправи. Према том закону, локална скупштина се може распустити у три случаја: (1) ако не заседа дуже од три месеца, (2) ако не донесе статут или буџет у року утврђеном законом и (3) ако не изабере председника општине и општинско веће (односно градоначелника и градско веће) у року од месец дана од дана конституисања скупштине или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке. Исти закон је ближе уредио и начин остваривања надзора органа државне управе над обављањем сопствених послова локалне самоуправе, с тим што је тај надзор у погледу општина на подручју аутономне покрајине поверио покрајинским органима. Када је реч о надзору над обављањем послова из надлежности Републике који су поверени органима општина и градова, тај надзор је потпунији и уређен је Законом о државној управи.

(7) Заштита локалне самоуправе сведена је на заштиту пред Уставним судом у виду (1) жалбе против појединачног акта или радње државног и покрајинског органа којим се онемогућава вршење надлежности општине и (2) покретања поступка за оцену уставности или законитости закона или другог општег акта Републике, односно општег акта покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

(8) Доношењу Устава следила је ратификација Европске повеље о локалној самоуправи,¹⁴ која је више година одлагана и којом нису обухваћене неке од битних одредаба, тј. принципа овог документа. Са овим међународним уговором је углавном усаглашено домаће законодавство о локалној самоуправи,¹⁵ које у првом реду чине Закон о локалној самоуправи, Закон о главном граду и Закон о територијалној организацији Републике Србије (сва три из 2007), као и поменути закони о локалним изборима и финансирању локалне самоуправе. Тим законима је почетком 2016. године прикључен и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, на који се веома дуго чекало. Повећан је и број градова са 24 на 27 (изменама Закона о територијалној организацији Републике Србије статус града добили су Пирот, Вршац и Кикинда).

(9) Систем локалне самоуправе је једноступен – постоје само општине и градови, испод и изнад којих нема других јединица локалне самоуправе. Општине и градови имају у основи исте надлежности и организацију власти, тако да је систем доминантно једнообразан. Постоје, додуше, уставне могућности да се градовима повери шири круг послова, али су ове могућности незнатно искоришћене. То подједнако вреди и за град Београд, коме је закон утврдио тек три додатне надлежности.¹⁶ Једине разлике у организацији власти чине (1) разлике у бројном саставу локалних скупштина и општинских/градских већа (број одборника градских скупштина већи је од броја одборника у скупштинама општина, а број бираних чланова градског већа у граду Београду већи је од оног у општинама и другим градовима), као и у називима општинских и градских органа и (2) поменута могућност оснивања градских општина.

(10) На неке од недостатака уставних и нарочито законских решења о локалној самоуправи биће указано у оквиру наредног питања. Правци у којима би се та решења могла унапредити назначени су у завршном делу ове студије (Препоруке). У табели која следи дати су основни подаци о административној подели Републике Србије, са прегледом броја јединица локалне самоуправе по регионима.

14 Република Србија је прихватила као обавезне следеће одредбе Повеље: члан 2; члан 3. ст. 1. и 2; члан 4. ст. 1, 2, 4. и 6; члан 5; члан 7. ст. 1. и 3; члан 8. ст. 1. и 2; члан 9. ст. 1 до 8; члан 10. ст. 1, 2. и 3; и члан 11. Нису, међутим, прихваћени неки од битних принципа, као што је принцип супсидијарности (члан 4. став 3), принципи о одговарајућој административној структури и ресурсима локалних власти (члан 6) или принцип о сразмерности у вршењу надзора над локалном самоуправом (члан 8. став 3).

15 Више о томе: *Студија о усаглашености законодавства Републике Србије са Европском повељом о локалној самоуправи*, Министарство за регионални развој и локалну самоуправу, уз подршку Мисије ОЕБС у Србији, 2013 (припремио Б. Милосављевић).

16 Члан 8. став 2. Закона о главном граду (*Службени гласник РС*, број 129/07).

Табела 1. Административна подела Републике Србије усклађена са НСТЈ номенклатуром

Региони (НСТЈ 2)	Београдски регион	Регион Војводине	Регион Шумадије и Западне Србије	Регион Јужне и Источне Србије	Регион Косово и Метохија	Укупно
Области (НСТЈ 3)	1	7	8	9	5	30
Управни окрузи	0	7	8	9	5	29
Град Београд	1					1
Градови укупно	1	8	10	7	1	27
Општине	0	37	42	40	28	147
ЈЛС укупно	1	45	52	47	29	174
Насеља укупно	157	467	2.112	1.973	1.449	6.158
Градска насеља	16	52	53	46	26	193

2.3. Разлози у прилог унапређењу уставног положаја локалне самоуправе

(1) Постојећи систем локалне самоуправе базира се на територијалној организацији која, осим у погледу незнатних корекција, није мењана више од пола века и која се одликује просечно великим јединицама, с тим што тај просек дају изразито велики градови, на једној, и знатан број веома малих општина, на другој страни. Као што је напоменуто, систем је једностепен (само један ниво локалне самоуправе) и једнообразан (исте надлежности и органи општина и градова). Такав систем има за последицу низ ограничења која се испољавају најпре у његовим функционалним слабостима и организационим нерационалностима. Велики број јединица локалне самоуправе нема довољне материјалне и административне капацитете за успешно извршавање постојећих надлежности, а готово за преузимање нових послова. Такво стање се неминовно негативно одражава на развојне потенцијале локалних заједница, њихову способност да пруже адекватне јавне услуге и унапреде услове живота грађана, али и на остваривање владавине закона. На димензије и конкретан изглед проблема у остваривању локалне самоуправе детаљно је указано у *Ситуационој анализи: стање локалне самоуправе у Републици Србији*, која је током 2014/2015. године припремљена у оквиру активности СКГО.¹⁷

17 Анализа обухвата закључни документ и седам посебних анализа које су посвећене следећим питањима: 1) Уставни и законски оквир локалне самоуправе; 2) Одлике постојеће територијалне организације; 3) Надлежности јединица локалне самоуправе; 4) Структура локалних органа власти и стање њихове организованости; 5) Управни капацитети јединица локалне самоуправе; 6) Локални економски развој и пружање јавних услуга; и 7) Приходи и расходи локалних буџета.

С друге стране, Влада је у *Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији (2014)*, као један од кључних циљева, утврдила потребу даље децентрализације, која би имала за циљ унапређење система локалне самоуправе и ефикаснију расподелу надлежности између појединих нивоа власти. У те сврхе је децембра 2014. године за потребе Министарства државне управе и локалне самоуправе израђена *Студија о моделима децентрализације у циљу функционалне расподеле надлежности између појединих нивоа власти у Републици Србији*. У овој студији су развијена два модела, од којих се први креће у оквирима постојећих уставних решења и као такав пружа ограничене могућности, а други дефинише елементе оптималног система уз одговарајуће уставне промене. Уз подршку Мисије ОЕБС у Србији, током 2015. године израђена је затим прелиминарна анализа трошкова и користи (*cost-benefit* анализа) предложених модела децентрализације, којом је потврђена предност увођења тих модела у односу на задржавање постојећег стања.

(2) Имајући у виду уочене слабости система локалне самоуправе и предлоге које садрже наведени модели децентрализације, као решења која би у важећем Уставу требало преиспитати ради унапређења могу се у првом реду издвојити следећа питања и разлози за то:

(2.1) *Надлежности јединица локалне самоуправе*. – За расподелу надлежности у Уставу није коришћен принцип супсидијарности, који је широко прихваћен као један од стандарда у већини европских земаља и у уређењу ЕУ.¹⁸ Изворне надлежности постоје у различитим областима, али су ретко ексклузивне, по правилу су законима сужене на мали обим послова и непотпуне. Све општине и градови, уз мање разлике у случају градова и града Београда, имају исте врсте послова. Није им остављена слобода да одлучују о питањима која нису изузета из њихове надлежности као послови виших нивоа власти.¹⁹ Додељивање послова се базира на моделу просечне општине и процени њене способности да их обавља, што ограничава развој читавог система локалне самоуправе.

(2.2) *Поверени послови*. – Поверавање послова је предмет уређења у више уставних одредаба, које су и терминолошки неусклађене, јер се користе појмови поверавање „послова“, „питања“ и „надлежности“. Из одредаба не произлази имплицитно да би се послови могли поверавати само појединим јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту и: ЈЛС). Оне се не консултују о намераваном поверавању нових послова. Члан 189. став 3. Устава изједначава, међутим, изворне надлежности и поверене послове, а исто се чини и у ставу 5. тог члана. То ствара

18 Као што је већ напоменуто, Република Србија није ни ратификовала одредбу Европске повеље о локалној самоуправи (члан 4. став 3) која утврђује овај принцип. Према тој одредби, јавне послове треба првенствено да врше органи локалне самоуправе као најближи грађанима, изузев када обим и природа посла и захтеви у погледу ефикасности и економичности налажу да послове обављају виши нивои власти.

19 Према члану 4. став 2. Европске повеље о локалној самоуправи, локалне власти имају пуну слободу да, у оквиру законских ограничења, одлучују о иницијативама у вези са било којим питањем које није искључено из њихове надлежности или додељено неком другом нивоу власти. Ову одредбу је Република Србија ратификовала.

проблеме у разумевању и тумачењу наведених одредаба (али и у законима који не чине увек разлику између изворних и поверених послова, односно пропуштају да означе да ли се ради о једним или о другим пословима).

(2.3) *Финансирање локалне самоуправе.* – Систем финансирања локалне самоуправе је нестабилан, односно не почива на довољној извесности која би на дужи рок омогућавала планирање локалних потреба и улагање у развој. Проблем се додатно компликује у условима макроекономске нестабилности. Због недовољности средстава велики број ЈЛС углавном покрива текуће расходе, док за поједине своје функције и инвестициона улагања нема могућности или се те могућности реализују искључиво у зависности од спремности централне власти. Мада је Законом о финансирању локалне самоуправе²⁰ дефинисан механизам за извесно уједначавање финансијских потенцијала ЈЛС који се примењује од 2006. године, одредбе Устава недовољно реферишу на обавезе централне власти у том погледу. Принципи Европске повеље о локалној самоуправи који се односе на финансирање ЈЛС нису довољно препознати у Уставу.

(2.4) *Градови и градске општине.* – Као два основна проблема у вези са уставним положајем градова издвајају се уставни опис надлежности градова и града Београда, с једне, и неодређени положај градских општина, с друге стране. Према ставу 3. члана 189. Устава, град може, поред надлежности које имају општине, имати и друге надлежности ако му их закон „повери“, што је до сада учињено само у погледу послова комуналне полиције. Према ставу 5. истог члана, град Београд може имати и додатне надлежности, шире од општина и других градова, које му закон „повери“ (што је учињено Законом о главном граду у погледу три додатне надлежности). Код оба става редакција није добра, јер не разликује изворне и поверене послове (како је већ наведено). Већи проблем је задржавање надлежности градова на нивоу надлежности општина, што извесно ограничава могућности за развој градова као нарочитих ЈЛС. Такође, пропуштено је да се одреди шта представљају градске општине, због чега је њихов положај у појединим градовима различит и правно и суштински недовољно одређен, иако су неке од њих знатно веће од просечних ЈЛС.

(2.5) *Органи јединица локалне самоуправе и непосредно учешће грађана.* – Међу примедбама на рачун уређења органа ЈЛС често се износи приговор на постојање два извршна органа, између којих није успостављена јасна подела надлежности и одговорности, нити јасан међусобни однос, а то решење се критикује као нерационално и недовољно ефикасно. Сматра се да би један извршни орган био прикладније решење. С тим у вези, проблем се види и у уставној формулацији која о извршним органима говори у множини (члан 191. став 4). У одређеној мери и с позивом на упоредна искуства, заступа се став о непосредном избору градоначелника, односно председника општина. Облици непосредног учешћа грађана су такође недовољно акцентовани Уставом, а у пракси слабо заступљени. Широко се заступа став према

²⁰ Службени гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 83/2016.

коме је постојећи изборни систем за избор одборника неадекватан, да је превише скројен по узору на парламентарне изборе и да не доводи до избора кандидата који би били посвећени решавању локалних проблема. Такође, евидентан је проблем недовољних административних капацитета великог броја општина уз истовремено превелики број вишкова запослених, као и негативне последице занемаривања професионализма, фаворизовања партијског запошљавања и вишегодишњег потискивања мерит система које погађају све јединице локалне самоуправе.

(2.6) *Међуопштинска сарадња*. – Сарадња између јединица локалне самоуправе одвија се на принципу добровољности и далеко је испод потреба. Већи број општина, посебно мањих, није у стању да обезбеди обављање неких од својих функција које су битне за задовољавање потреба грађана, остваривање њихових права и извршавање закона. Решење се види у увођењу подстицаја за развој међуопштинске сарадње, али и у евентуалном увођењу облика обавезне сарадње и удруживања када је то неопходан услов за остваривање функција.

(2.7) *Заштита локалне самоуправе*. – У ставу 1. члана 193. Устава постоји редакцијски пропуст: заштита треба да се пружа од појединачних аката и радњи државних органа и органа аутономних покрајина (а не органа ЈЛС, како стоји). Основно питање је, међутим, да ли се заштита од појединачних аката и радњи виших нивоа власти којима се онемогућава вршење надлежности ЈЛС, а коју пружа Уставни суд, може сматрати адекватном судском заштитом. Наиме, према члану 11. Европске повеље о локалној самоуправи, који је Република Србија ратификовала, локални органи имају право на судску заштиту. Не ради се, дакле, само о уставносудској, већ о судској заштити. Ова друга је код нас постојала све до 2006. године и остваривала се пред Управним, односно Врховним судом у односу на појединачне акте и радње виших нивоа власти. Уз њу је постојала и заштита пред Уставним судом у односу на опште правне акте виших нивоа власти (као и сада). Проблем није формалне, већ суштинске природе због разлика у поступку и одлукама судова и Уставног суда.

(2.8) *Други ниво локалне самоуправе*. – Анализе функционисања система локалне самоуправе јасно указују на ограничене могућности његовог унапређења у датим оквирима и упућују на два могућа решења: (1) увођење већих разлика између општина и градова у оквиру постојећих уставних решења (тј. ширењем круга поверених послова у корист градова), уз укидање једног броја малих општина, или (2) увођење новог нивоа локалне самоуправе, тј. округа као другог нивоа, који би постојао уз општине као основне јединице локалне самоуправе и формирао се од подручја садашњих управних округа. Град Београд би имао статус округа, а градови и општине у којима су седишта управних округа постале би седишта округа као другостепених ЈЛС, с тим што би сва седишта округа имала статус града.²¹ Друга могућност има већи број предности у односу на прву,

21 Овим путем би се отклонили и проблеми (или барем део проблема) који произлазе из једнообразности садашњег система, односно неприродног изједначавања положаја малих општина и великих градова.

као веома ограничену по ефектима. Уз обе могућности требало би предвидети самоуправне регионе са развојним функцијама као уставну категорију. Оваква решења би била у складу са решењима већине европских земаља које, по правилу, имају већи степен децентрализације од Србије.²² Та решења би одговарала и домаћој традицији која је познавала виши ниво или два виша нивоа локалне самоуправе у различитим облицима, али у континуитету од давнашњих времена (тј. од почетака обнове српске државности у 19. веку) па све до 1991. године (када су укинуте међуопштинске регионалне заједнице). Увођење другог нивоа локалне самоуправе захтевало би неколико нових уставних одредаба, односно редефинисање већине постојећих одредаба о локалној самоуправи. Окружне надлежности би се могле креирати од (1) појединих општинских и градских надлежности које су окружног значаја и (2) појединих надлежности централног нивоа које би се утврдиле као окружне. Округ би могао имати скупштину и извршни орган, као и друге органе који би се ближе одредили законом. Посебном уставном одредбом би требало предвидети образовање региона.

(3) Уз наведене разлоге извесно стоји и један општијег значаја, а који следи из циља ове упоредне анализе – да се поређењем са уставним решењима других земаља оцене постојећа решења нашег Устава и евентуално дође до идеја за боља, системски и правно напреднија решења појединих питања која би била прикладнија локалној самоуправи и ефикаснијем обављању послова власти на свим нивоима.

22 Merloni, F. (ed.), *Regionalisation trends in European countries 2007–2015: A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg, 2016.

3. УПОРЕДНА РЕШЕЊА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ У УСТАВИМА 20 ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА

3.1. Уводне напомене о одликама уставног регулисања локалне самоуправе

(1) Локална самоуправа представља универзалну појаву, јер постоји у свим земљама света и као таква по правилу има ранг уставом гарантованог права, а по изузетку може бити загарантована само законом. Овај изузетак се у кругу постматричних 20 европских земаља односи једино на Велику Британију, за коју је већ напоменуто да нема писани устав,²³ због чега је њена локална самоуправа обезбеђена давно издатим краљевим повељама и потом законским гаранцијама из 19. века. Свака од 19 преосталих земаља, поред уставних норми о локалној самоуправи, има и један или више закона о локалној самоуправи, уз које могу постојати и правни акти извршне власти, односно правни акти регионалних и, редовно, самих локалних власти. Законе и правне акте извршне и нижих власти о истом предмету има свакако и Велика Британија.

(2) Из уставних решења о локалној самоуправи појединих земаља, која ће бити даље приказана, биће нарочито видљиве две ствари на које је потребно одмах скренути пажњу. Прва се односи на познату чињеницу о разликама између система локалне самоуправе у појединим земљама. Практично, нема две земље са истим системом локалне самоуправе, тако да су ти системи међусобно различити, нарочито у погледу структуре, надлежности и односа локалних власти са централним властима. Сваки систем је заправо творевина сопствене традиције и историјског развоја односа између центра и периферије у датој земљи. И унутар појединих земаља могуће је постојање различитих модалитета организовања локалне самоуправе (на пример, разлике између појединих кантона у Швајцарској). Такве разлике уважавају Европска повеља о локалној самоуправи и политика

23 Ова земља свакако има устав у материјалном смислу, али он није у облику једног целовитог писаног акта који регулише уставну материју (писани или формални устав), већ се састоји од низа старијих докумената (повеља), одређених законских аката и великог броја нарочитих уставних обичаја (уставних конвенција).

Европске уније. Сличности се појављују тек на нивоу општинских одлика система локалне самоуправе, које омогућавају одређене класификације и поређења.

Друга напомена је терминолошке природе и тиче се самог основног појма за који смо овде узели као општу одредницу појам „локална самоуправа”. Наиме, у појединим земљама су, поред тог појма, у употреби појмови „локална управа”, „локална власт”, „локална аутономија” и други. Различити термини нису увек само резултат различитих традиција и језичких специфичности, већ се њима понекад означава и различита суштина, нарочито различит степен самосталности локалних власти.²⁴ Овде ће као генерички појам бити условно коришћен појам „локална самоуправа” у значењу који му придајемо у српском језику и који је прихваћен у Европској повељи о локалној самоуправи, с тим што ће, где то буде потребно, бити указано и на друге одговарајуће појмове. Да би се избегле недоумице те врсте, код приказа решења за сваку земљу дати су оригинални називи нивоа локалне самоуправе и њихових органа.

(3) У писаном уставу сваке земље локална самоуправа, дакле, заузима одговарајуће место. Колики ће број одредаба и какве садржине у уставном тексту бити посвећен локалној самоуправи, генерално зависи од прихваћене концепције о уставу у свакој појединој земљи, времена доношења устава и специфичних политичких и друштвених прилика у којима се устав доноси, а нарочито од начелног опредељења о томе да ли је и у којој мери неопходно регулисати локалну самоуправу непосредно уставом. Наиме, уставотворна власт редовно препушта законодавцу да обезбеди детаљније уређење локалне самоуправе, задржавајући за себе право да утврди мањи или већи број принципа или, чак, мањи или већи број конкретнијих правних правила уставног ранга, којима ће ограничити радњу законодавца. Зависно од таквих процена које се могу ослањати на уставну и правну политику појединих земаља, као и на стварни значај и утемељеност институција локалне самоуправе у традицији и политичкој реалности сваке од земаља, обим уставног регулисања локалне самоуправе може се разликовати, и то у знатној мери.

Мада је сваки општини закључак о обиму уставног регулисања локалне самоуправе такав да мора трпети изузетке, ипак се може приметити да уставни тзв. земаља нове демократије (бивших социјалистичких земаља Централне и Источне Европе) по правилу садрже посебан одељак у којем су систематизоване одредбе о локалној самоуправи,²⁵ као и да су те одредбе детаљније од оних у уставима земаља Западне Европе (уз значајан изузетак Аустрије, чији устав садржи веома детаљно уређење ове материје). Могуће објашњење за то може бити управо у потреби првих земаља да уставом као највишим правним актом осигурају утемељење и претпоставке за локалну самоуправу, која је пре транзиције из социјалистичког у либерални демократски поредак била испод стандарда земаља „старе демократије”.

24 Детаљније о томе: Јовичић, М., *Локална самоуправа*, Београд, 2006, стр. 9–10 (*Изабрани сјиси Миодрага Јовичића*, књига 2).

25 За сажету анализу одељака о локалној самоуправи у овим уставима видети: Кутлешкић, В., *Устави бивших социјалистичких држава Европе: ујоредноправна ситуација*, Београд, 2004, стр. 131–141.

Насупрот томе, земље са дужом традицијом локалне самоуправе могу имати мање детаљно уређење локалне самоуправе у својим уставима из једноставног разлога што је локална самоуправа широко призната и неспорна, па стога нема ни нарочите потребе да се њен положај уставом штити од могуће узурпације законодавца или које друге државне власти.

(4) Постоји и одређена међузависност између облика државног уређења и начина уставног регулисања локалне самоуправе. Међу 20 посматраних европских земаља преовлађују оне са унитарним уређењем, с тим што три од њих имају регионални модел уређења (Италија и Шпанија представљају симетрични модел регионалне државе, а Велика Британија асиметричну регионалну државу).²⁶ На другој страни, федерално уређење има само пет земаља (Аустрија, Белгија, Немачка, Руска Федерација и Швајцарска). Код федералних држава правне норме о уређењу локалне самоуправе могу се налазити у савезном уставу и савезном закону, као и у уставима и законима федералних јединица. Ову могућност нарочито илуструју примери Немачке и Швајцарске, чији савезни уставни садрже сразмерно малобројне одредбе о локалној самоуправи, препуштајући федералним јединицама да та питања уреде детаљније у својим актима. За разлику од тога, Устав Аустрије пружа пример другачијег приступа, јер су његове одредбе о локалној самоуправи знатно бројније и садржајније у поређењу са другим посматраним федералним уставима. Разлог томе је у очигледно другачијој расподели надлежности између савезне државе и држава чланица.

Додатно и такође не без изузетака, може се као извесно општије обележје означити чињеница да федерално и регионално уређене државе по правилу допуштају постојање различитих модалитета локалне самоуправе у појединим федералним јединицама, односно регионима. У унитарним државама је, по природи ствари, такав приступ знатно ређи, тако да најчешће постоји јединствени модел локалне самоуправе, с тим што он не мора бити једнообразан, већ може толерисати политипију (на пример, различита решења за сеоске и градске општине, посебна уређења за велике градове и слично).

(5) Питања територијалне организације и локалне самоуправе се и у кругу држава чланица Европске уније налазе у домену искључиве унутрашње надлежности држава.²⁷ Ипак, у политици Европске уније снажно се фаворизују принципи децентрализације и регионализације, а локална самоуправа признаје и уважава као битан саставни део европског заједничког наслеђа, један од главних темеља сваког

26 У једном делу уставноправне литературе Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске се назива „асиметричном регионалном државом“, што у основи оно и јесте (видети: Де Верготини, Ђ., *Упоредно уставно право*, Београд, 2015, стр. 475). На другој страни, присутна су и одређења исте државе као унитарне са одликама федерације, односно као „федерације у настајању“.

27 То, међутим, не значи да чланство у Европској унији не подразумева одређене промене у начину функционисања локалне самоуправе, почев од значајних измена које у домаћи правни систем уноси правни поредак ЕУ (значајан број прописа ЕУ примењује се на локалном нивоу), па до права држављана чланица ЕУ да бирају органе локалне самоуправе и у другој држави чланици у којој живе.

демократског система и непосредни израз права грађана да обављају послове јавних власти. Као таква, модерна европска локална самоуправа треба да буде окренута грађанима и задовољавању њихових потреба, али нипошто затворена у своје уске локалне оквире, већ у исто време оријентисана према окружењу – отворена за сарадњу са другим локалним заједницама, ширим територијалним јединицама и државом, као и за прекограничну сарадњу која је нужност савременог глобалног друштва.

(6) Од истих принципа полази и Европска повеља о локалној самоуправи, усвојена као међународни уговор под окриљем Савета Европе 1985. године. Суштина локалне самоуправе према овом документу састоји се у „постојању локалних органа власти који имају демократски конституисана тела за одлучивање и широк степен аутономије у погледу својих одговорности, а такође и путеве и начине за остваривање тих одговорности и средства која су неопходна за њихово остварење”.²⁸

Први део ове повеље је суштински и садржи листу основних принципа о локалној самоуправи, а у њему су адресирани и одређени захтеви државама чланицама у погледу уставног регулисања локалне самоуправе. Ти захтеви нису бројни, као што ни сами основни принципи овог документа нису тако осмишљени да не толеришу евидентне разлике између успостављених система локалне самоуправе у појединим земљама. Управо због тога захтеви у погледу уставног регулисања локалне самоуправе постављени су у свега четири одредбе Повеље, и то:

1. Према члану 2. Повеље, локална самоуправа треба да буде загарантована у домаћем законодавству „и, ако је то могуће, у уставу”. Овим принципом се као пожељније решење наглашава то да јемство локалне самоуправе треба да буде обезбеђено пре уставом него законом, али се и оставља могућност да се то учини само законом. Повељом се на овом месту не прецизира да ли уставом или законом треба именовати грађане као носиоце права на локалну самоуправу, али се у преамбули Повеље, као и у њеном члану 3, управо грађани означавају као носиоци права управљања јавним пословима, односно као они који бирају представничке органе да у њихово име управљају пословима из надлежности локалне самоуправе или, пак, то право резервишу за себе да би га вршили директно – путем облика непосредног одлучивања.
2. Према члану 4. став 1. Повеље, надлежности локалне самоуправе (тј. њена овлашћења и одговорности) треба да буду предвиђене „уставом или законом”. И у овом случају се помињу оба правна акта (устав и закон), с тим што се очигледно уставу даје предност као акту веће правне снаге од закона. Овом захтеву Повеље не би било противно ни да се надлежности локалне самоуправе утврде комбинованим методом, односно тако да их делом утврђује устав а делом закон. Под надлежностима локалне самоуправе имају се овде у виду оне надлежности које чине њен сопствени или самоуправни делокруг.

²⁸ Последњи став из преамбуле Европске повеље о локалној самоуправи (видети: Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, број 79/07).

3. Ставом 1. члана 8. Повеље утврђује се да било какав административни надзор над локалним органима власти може да се врши „само у складу са процедурама и у случајевима који су предвиђени уставом или законом”. И у овој одредби предност се даје уставном регулисању, јер се ради о једном од питања која су од највећег значаја за постојање истинске локалне самоуправе. Разуме се да та врста предности, уколико се прихвати, нипошто не искључује потребу детаљнијег законског уређивања процедура и случајева у којима се врши административни надзор над локалним органима власти. Као што се може уочити, наведени став Повеље не опредељује врсту надзора, овлашћења надзорних органа и време вршења надзора (претходни или накнадни надзор). Ипак, у наредним ставовима истог члана (ст. 2. и 3) садржани су следећи битни принципи за одређивање карактера и ширине административног надзора: (1) укупан надзор ће „по правилу имати за циљ да обезбеди усаглашеност рада локалних власти са законом и уставним начелима” (тј. надзор се ограничава на надзор уставности и законитости); (2) у повереним пословима надзор је шири, тако да обухвата и целисходност извршавања тих послова; и (3) интервенција надзорних органа треба увек да буде у сразмери са значајем интереса који се штите (принцип сразмерности или пропорционалности).
4. Коначно, према члану 11. Повеље, који утврђује принцип правне заштите локалне самоуправе, инсистира се на томе да локални органи власти треба да имају право на жалбу пред судом „како би обезбедили слободно спровођење својих овлашћења и поштовање принципа локалне самоуправе који су уграђени у устав или домаће законодавство”. Овим принципом се не захтева уношење нових одредаба о локалној самоуправи у уставе, већ се тражи да буде обезбеђена судска заштита надлежности и оних принципа локалне самоуправе који су унесени у устав и закон како они не би били нарушавани подзаконским актима и радњама државне извршне власти. Начелно, судска заштита локалне самоуправе требало би да буде обезбеђена пред судом или дугим органом који је надлежан за контролу уставности и законитости (у погледу законских и других општих аката државне власти), као и пред судом који би пружао заштиту од могућих повреда локалне самоуправе путем појединачних аката и радњи државне власти.

На ова питања, као и на однос уставних решења појединих земаља према осталим темељним принципа Европске повеље о локалној самоуправи, обратиће се одговарајућа пажња у овој студији, посебно у случајевима када се конкретна уставна решења поклапају са решењима ове повеље или битније одступају од ње.

3.2. Уставна решења о локалној самоуправи појединих земаља

3.2.1. Аустрија

(1) Као федерално уређена држава, Аустрија (8,5 милиона становника) састоји се од девет земаља (покрајина, *Länder*), а једну од покрајина чини главни град Беч. Поред покрајина, територијалну организацију чине општине (*Gemeinden*), којих има 2.100 (од 2012. године број општина је смањен за 257).²⁹ Постоје и срезови (окрузи) као деконцентрисане управне јединице без самоуправних својстава. Устав садржи велики број одредаба о локалној самоуправи, а законима покрајина се препушта да, у складу са принципима Устава, ближе уреде права и положај општина, изузев у питањима поверених послова из савезне надлежности (која остају резервисана за савезне органе). Поред посебног положаја главног града Беча, Устав омогућава и да се општини са најмање 20.000 становника одреди статус града. Свим општинама признаје право да се удружују у заједнице општина, али ово удруживање може да се оствари и силом закона, тј. као обавезно, уз консултовање општина.

Табела 2. Основни подаци о територијалној организацији Аустрије

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
8.507.786	83.879	9 покрајина/земаља	2.100	4.051

(2) Општина је истовремено дефинисана као локална заједница (обласна целина) са правом на самоуправу и као област подручне државне управе (члан 116. став 1).³⁰ Она има правни субјективитет, самостални је привредни субјект и може да, у складу са савезним и покрајинским законом, поседује имовину, стиче је и управља њоме, може да се бави привредним активностима и да самостално доноси свој буџет и прописује порезе (члан 116. став 2). У располагању буџетом, општина и државни ниво власти су дужни да теже ка равноправном положају мушкараца и жена (члан 13. став 3). Финансије општине подлежу надзору савезних и покрајинских органа, као и Рачунског суда, који је посебно уређен и о коме ће касније бити речи.

(3) У надлежности општина се налази релативно широк круг изворних послова, који је гарантован Уставом и може се додатно проширити покрајинским законодавством. Оба нивоа државне власти (савезни и покрајински) могу општинама по-

²⁹ Основни подаци о броју општина и структури територијалних власти у Аустрији и другим земаљама чија се уставна решења даље анализирају преузети су из публикације: *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, CEMR, 2016. Коришћени су и други извори који се наводе код појединих земаља.

³⁰ Ово и наредна позивања на чланове у овом одељку односе се на Устав Аустрије.

веравати обављање послова из своје надлежности. Делокруг општине стога чине: 1) послови у њеној искључивој надлежности или њеном изворном делокругу и 2) поверени послови из надлежности Савеза и покрајина или пренесени делокруг.

Поред права да поседује, стиче и управља имовином и да се бави привредним активностима (члан 116. став 2), у изворне послове општине спадају и сви послови који су у искључивом или претежном интересу општине као локалне заједнице и које она може да обавља у оквиру својих граница, а које закони треба да изричито утврде као послове из њеног делокруга (члан 118. став 2). Општини се као послови из њене надлежности, сходно члану 118. став 3. Устава, изричито гарантују следећи послови: 1) именовање општинских органа и уређивање институција за обављање општинских послова; 2) постављање општинских службеника; 3) локално просторно планирање; 4) управљање саобраћајним површинама општине; 5) инспекција за заштиту земљишта; 6) организација локалних инспекција, посебно локалне тржишне, грађевинске и здравствене инспекције (ове последње нарочито у области пружања помоћи, спасавања и сахрањивања); 7) општинска стражарска служба, односно месна безбедносна полиција, посебно послови пожарне полиције и ватрогаства, локалне путне (саобраћајне) полиције и полиције јавног реда и мира (дела против јавног морала); 8) јавне установе за вансудско посредовање у споровима; и 9) јавна продаја покретне имовине (дужничка имовина). У надлежности општина су и послови социјалних служби, снабдевања водом и одвођења вода, старање о отпаду, локални путеви и градски превоз, послови из области културе и здравства и друго.

Све послове из своје надлежности општине обављају на основу сопствене одговорности и независно, с тим што су дужне да то чине у складу са савезним и покрајинским законима и уредбама, као и под надзором надлежних савезних и покрајинских органа (члан 118. став 4). Надзор је уређен чланом 119а, који предвиђа и могућност приговора који се подноси надзорном органу против одлука општинских органа (члан 119а. став 5). У пословима из своје надлежности, поред других прописа, општина може да доноси локалне полицијске уредбе и да за њихово кршење прописује прекршаје (члан 118. став 6). Обављање појединих послова из општинске надлежности може се, на захтев општине, пренети на покрајински или савезни државни орган (члан 118. став 7). Оснивање и промене у организацији општинске стражарске службе потпадају под посебан надзор, тако да се морају приказати Савезној влади (члан 118. став 8), а овој служби могу се, уз сагласност општине, поверити и одређени извршни послови из домена јавне безбедности за потребе државних органа, нарочито послови управног казног поступка, тј. сузбијања прекршаја (члан 118а).

Поверени послови обухватају послове које општина обавља на основу савезног и покрајинског закона, по налогу и упутствима Савеза, односно покрајине (члан 119. став 1). Те послове обавља градоначелник, с тим што поједине од тих послова може пренети на чланове општинског већа и друге општинске органе да их обављају у његово име и по његовим упутствима (члан 119. ст. 2. и 3). Због повреде закона или неспровођења уредаба и упутстава, покрајински органи могу да смене

градоначелника и друге општинске органе ако им се на терет ставља намера или груби нехат (члан 119. став 4). Међу повереним пословима су: послови у вези са организацијом председничких и парламентарних избора, референдума и других облика личног изјашњавања; послови у вези са вођењем матичних књига, књига држављана и евиденција о пребивалишту; одређени послови у вези са заштитом вода и здравственом заштитом животиња; одређени статистички и други послови.

(4) Устав у члану 117. детаљније уређује и општинске органе, које чине: 1) општинско веће, односно савет (*Gemeinderat*) као опште представничко тело које бирају сви грађани општине са правом гласа; 2) извршни орган – општинско председништво (*Gemeindevorstand*), у граду – градски одбор и у градовима са сопственим статусом – градски сенат (*Stadtrat*); и 3) градоначелник (*Bürgermeister*). Прописан је и начин остваривања бирачког права на изборима за општинско веће, као и то да су избори пропорционални, а гласање обавезно (став 2. истог члана).³¹ Број чланова општинског већа одређује се покрајинским законом и одражава сразмеру са бројем становника општине. Седнице општинског већа су јавне, уз могућност предвиђања изузетака, с тим што се са седница на којима се расправља о буџету и завршном рачуну не може искључити јавност (став 4). Одлуке се доносе простом већином од броја присутних чланова већа, а за доношење појединих одлука може се предвидети посебна (квалификована) већина (став 3). У општинском председништву, чије чланове бира веће, обезбеђује се сразмерна заступљеност партија које дају већнике (став 5).³² Према решењима усвојеним у појединим покрајинама, мандат чланова општинског већа је пет или шест година.

Градоначелника бира општинско веће, с тим што покрајински закон може предвидети и да га бирају грађани непосредно (став 6). Према доступним подацима, непосредан избор градоначелника примењује се у пет покрајина, док се у четири он бира међу члановима општинског већа. Градоначелник је „први човек“ општине: представља је, председава општинским већем и председништвом и руководи општинском управом. Његова одговорност је двострука: за послове из изворног делокруга општине одговоран је општинском већу, а за поверене послове одговара савезној и покрајинској извршној власти.

Општинска управа обавља послове општине, а организује се као општински уред, односно градски уред, док у градовима са сопственим статусом има организациони облик магистрата са унутрашњим службама. Устав утврђује и да се за директора магистрата (*Magistratdirektor*) одређује службеник управе са правничким образовањем (став 7).

31 Пракса прописивања обавезе бирача да гласају, осим у Аустрији, постоји у још једном броју европских, као и ваневропских земаља. Бирачко право се ту схвата као јавна функција и уставна дужност грађана. Сматра се да обавезно гласање не утиче на слободу бирача, јер он увек има могућност да у бирачку кутију убаци празан гласачки листић. Обавезно гласање није противно идеји слободних избора све док се неизлазак на изборе не санкционише или изласком на изборе не условљава коришћење одређених права грађана.

32 Поред градоначелника и његовог заменика, овај извршни орган чини од три до 12 бираних чланова.

Покрајинском закону је остављено да предвиди непосредно учешће и укључивање грађана у управљање пословима из делокруга општине (став 8).

(5) На главни град Беч односе се у највећем делу одредбе Устава о општини (члан 112), с тим што је прописано да његово општинско веће има и функцију покрајинског парламента, градски сенат и функцију покрајинске владе, градоначелник и функцију председника покрајине, а магистрат и функцију уреда покрајинске владе (члан 108).

(6) Општини која има најмање 20.000 становника може се, на њен захтев, покрајинским законом одредити статус града ако се тиме не угрожавају интереси покрајине и ако на такав закон дâ сагласност Савезна влада. Такав град, поред послова општинске управе, обавља и задатке окружне управе (члан 116. став 3).

(7) Удруживање општина у заједнице општина могуће је, најпре, споразумом општина, ради обављања појединих послова из општинске надлежности. Споразум се одобрава уредбом надзорног органа, ако је стварање заједнице од интереса за општине, тј. ако је оправдано целисходношћу, економичношћу и штедљивошћу у погледу обављања послова и ако се тиме не угрожава функција тих општина као управних власти (став 11. члана 116а). Други начин удруживања претпоставља утврђивање обавезе оснивања заједнице општина из разлога целисходности, на основу акта законодавног органа. Тиме се не сме угрозити функција општина као органа самоуправе и њихова управна област, а у току формирања овакве заједнице треба консултовати општине (став 2. истог члана). Општине треба да имају примерен утицај на обављање послова заједнице општина (став 3). Савезним законом се уређује стварање заједница општина и њихово конституисање по принципу самоуправе (члан 120), а покрајинским законом – организација ових заједница, при чему Устав обавезује на постојање скупштине заједнице која се састоји од изабраних представника свих општина које чине заједницу и начелника заједнице. Ако су заједнице основане по првом моделу (споразумом општина), покрајински закон треба да уреди могућност приступања и иступања општина, као и начин престанка заједнице (став 4. члана 116а).

Могућност удруживања у заједницу општина постоји и у случају суседних општина које припадају различитим покрајинама, с тим што је за такво удруживање потребан споразум између покрајина (члан 116а. став 6). Општине из исте покрајине могу да закључују међусобне споразуме о питањима из њихове надлежности, у складу са покрајинским законом, а такви споразуми се објављују (члан 116б). Устав признаје и право асоцијацији локалних власти да заступа интересе општина (члан 115. став 3).

(8) Надзор над општином спроводе Савез и покрајина, а циљеви надзора су спречавање повреда закона у обављању послова, поштовање утврђених оквира надлежности и обезбеђење испуњавања свих задатака који су општини додељени законом (став 1. члана 119а). Уз то, покрајина има право да контролише поступање општина с обзиром на штедљивост, економичност и целисходност (став 2. истог члана). Савез уређује своје право надзора и врши га када општине обављају

послове из делокруга савезне извршне власти (поверени послови), а покрајине у осталим случајевима (став 3). Надзорни органи су органи опште државне управе и они имају право да се информишу о свим пословима општине, а општина је дужна да им пружи потребне информације (став 4).

О свим донетим прописима из своје надлежности, општина је дужна да обавести надзорни орган, који их може укинути ако су незаконити и о томе обавестити општину (став 6). Одређене одлуке које општина доноси, а које су од надлокалног интереса, посебно оне из области финансирања, могу се донети само уз претходно одобрење надзорног органа када је то предвиђено законом (став 8). Савезним и покрајинским законом може се као надзорна мера предвидети распуштање општинског већа и смењивање, а ова мера је ограничена „на случајеве безусловне нужности“ (став 7).³³ У надзорном поступку, општина има положај странке и може поднети жалбу против надзорног органа пред Управним судом и Уставним судом (став 9). Одредбе о надзору се аналогно примењују и на надзор заједница општина када оне обављају послове из надлежности општина (став 10).

Контроли Рачунског суда подлежу општине са најмање 10.000 становника, као и задужбине, фондови и заводи којима управљају општински органи, а контрола се односи на тачност рачунских (финансијских) података, усклађеност са прописима, штедљивост, економичност и целисходност понашања у располагању средствима (члан 127а). Под контролу потпадају и јавноправна тела која користе средства општине, као и предузећа у којима општина учествује са најмање 50% почетног, основног или сопственог капитала, или њима управља. Градоначелник је дужан да Рачунском суду и покрајинској власти достави буџет и завршни рачун. О резултатима своје контроле, Рачунски суд обавештава градоначелника, који даје мишљење (изјашњење, исказ) о томе и у року од три месеца обавештава Рачунски суд о мерама које је предузео. Свој извештај и исказе градоначелника Рачунски суд потом доставља покрајинској и Савезној влади. Извештаји Рачунског суда се публикују. На исти начин се обавља и контрола заједница општина, а на молбу покрајинске владе Рачунски суд контролише и понашање општина које имају мање од 10.000 становника.

(9) Као што је напоменуто, правна заштита општине је могућа у поступцима пред Управним судом и пред Уставним судом (чл. 131, 132. и 144. Устава). Уставни суд је овлашћен и да, на захтев општине, одлучује о незаконитости општинских уредби укинутих од стране надзорног органа у вршењу надзора по члану 119а. став 6.

³³ У случају распуштања општинског већа, именује се повереник владе да привремено управља пословима и истовремено се расписују општински избори.

3.2.2. Белгија

(1) Белгија (11,2 милиона становника) такође је уређена као федерација и чине је три федералне јединице (Брисел, Фландрија и Валонија). Локална самоуправа ове земље је организована у општинама и провинцијама. Општина је 589, а њихови органи су: 1) општинско веће (*conseil communal*), као представнички орган чије чланове бирају грађани на шест година; 2) колегијум градоначелника и алдермана (старешине управе), као извршни одбор (извршава одлуке општинског већа и управља пословима општине); и 3) градоначелник (*burgmestre*). У Бриселу и Фландрији градоначелника номинује општинско веће, а именује га регионална влада, док се у Валонији градоначелник бира на непосредним изборима. Он је шеф локалне полиције и администрације.

Главне надлежности општина чине: јавни ред, матичне књиге, просторно планирање и изградња, воде, здравствене мере, заштита животне средине, управљање отпадом, локални путеви и саобраћај, образовање, култура, спорт и омладина, социјална питања, локална привреда и запошљавање, локалне финансије и порези. Свака општина има и јавни центар за социјалне службе (CPAS или OCMW), који има аутономан статус и чији је шеф члан колегијума градоначелника и алдермана.

Средњи ниво власти чине *провинције*, којих је десет и које, као главне надлежности, имају послове изградње и одржавања инфраструктуре у областима културе и социјалне политике, послове у области привреде, саобраћаја, становања, заштите животне средине и у још неким областима. Њихови органи су: 1) провинцијски савет (*conseil provincial/provincieraad*) као представничко тело, бирано на шест година; 2) провинцијска влада – депутација (*députation provinciale/collège provincial/deputatie*) као извршни орган провинције; и 3) гувернер провинције (*gouverneur de la province/provinciegouverneur*), као комесар централне владе, одговоран за јавни ред, цивилну заштиту и хитне службе, а именује га покрајинска влада.

Табела 3. Основни подаци о територијалној организацији Белгије

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
11.203.992	30.528	3 региона	10 провинција	589	19.022

(2) За разлику од аустријског, белгијски устав садржи доста скромније уставно уређење локалне самоуправе. Прве две уставне одредбе (чл. 7. и 41) утврђују да се границе општина могу мењати само законом и прокламују принцип децентрализације, према којем о интересима који су искључиво општинског карактера решавају општине, у складу са принципима Устава.

Кључне одредбе садржи члан 162, који утврђује принципе за општинске институције. Оне се уређују законом, а као основни примењују се следећи принципи: 1) непосредан избор чланова општинских већа; 2) општинска већа су надлежна у

свим питањима која су од интереса за општину, с тим што њихове одлуке могу бити условљене одобравањем виших органа у случају и на начин предвиђен законом; 3) децентрализација надлежности у корист општинских институција; 4) јавност седница општинског већа у складу са законом; 5) публикавање буџета и завршног рачуна; 6) интервенција надзорних органа или савезне законодавне власти како би се спречило кршење закона или наношење штете јавним интересима.

О питањима општинског значаја може се организовати референдум (члан 42. став 5). Општине могу да међусобно сарађују и да се удружују, али није дозвољено сазивање више општинских већа ради заједничког разматрања питања (став 4). Међу општинске послове, Устав чланом 164. изричито утврђује састављање грађанских аката и вођење регистара (матичних књига).

(3) Могућност стварања међуопштинских заједница, градских ентитета (тј. јединица са статусом града), метрополитенских области и савеза општина јесте друго питање које је детаљније уређено. Услови и начин удруживања и сарадње општина прописују се законом (члан 162. став 4), а на исти начин, тј. законом стварају се међуопштинске заједнице, градски ентитети и савези општина (члан 165. став 1.1). Такође, законом се уређују њихова организација и одговорности, на основу принципа из члана 162. За свако градско подручје и савез општина образују се веће и извршни одбор, а председника извршног одбора бира веће из свог састава и потом краљ потврђује његов избор (члан 165. ст. 1.2 и 1.3). Одлуке и прописи међуопштинских заједница, метрополитенских области, градских ентитета и савеза општина морају се објавити и бити у складу са законом (исти члан, став 1.4). И њихове границе се могу мењати само законом (став 1.5). Међуопштинске заједнице, метрополитенске области, градски ентитет и суседни савези општина могу да сарађују ради разматрања заједничких проблема техничке природе, а законом се образује тело у оквиру кога може да се одвија таква сарадња (став 2). Могућност сарадње и удруживања савеза општина и градских ентитета ради решавања заједничких питања одвија се у складу са законом, а она искључује одржавање заједничких седница њихових већа (став 3).

(4) Више одредаба Устава односи се на главни град Брисел (чл. 135. и 166). На његов положај односе се одредбе о градским ентитетима и метрополитенским областима, с тим што његове надлежности врше нарочити органи, с обзиром на то да он има и положај регије, као и овлашћења провинције. Како је реч о двојезичној регији, постоје већа Француске и Фламманске заједнице, која имају посебне делокруге у областима културе, образовања и персоналних питања, као и тела формирана од стране тих већа која врше на њих пренете надлежности, а затим и надлежности од заједничког интереса за које је утврђен модел заједничког решавања.

3.2.3. Грчка

(1) У Грчкој, која има 10,9 милиона становника, постоји 325 општина (*dimos*) и 13 самоуправних региона (*periphēria*). Органи општина су: 1) општинско веће (*dimotiko simvoulío*), које бирају грађани на петогодишњи период и којим председава градоначелник; 2) извршни одбор (*ektelestiki epitropi dimou*), као извршни орган општине који чине градоначелник и његов заменик, као и одређени број чланова који су задужени за спровођење општинске политике у појединим областима; и 3) градоначелник (*dimarchos*) ког бирају грађани на пет година и који штити општинске интересе, надзире локалне развојне акције и представља општину, а председава и извршним одбором.

Надлежности општине обухватају изградњу и урбанистичко планирање, социјална питања, издавање професионалних лиценци, пољопривреду, резерве хране и рибарство, саобраћајну инфраструктуру, старање о здрављу, образовање и друго.

Самоуправни региони су надлежни за планирање регионалног развоја и за још нека питања од регионалног значаја, а њихови органи су: 1) регионално веће (*periphēriako simvoulío*), чије чланове бирају грађани на пет година; 2) извршни одбор (*ektelestiki epitropi*) као регионални извршни орган који надзире спровођење регионалне политике, а чине га старешина региона и његов заменик; и 3) старешина региона (*periphēriarchis*), биран на непосредним изборима, који је одговоран за спровођење регионалних развојних планова и одлука регионалног већа, чијим радом и председава.

Табела 4. Основни подаци о територијалној организацији Грчке

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
10.992.589	131.957	13 сам. региона	325	33.823

(2) Као централне уставне одредбе о локалној самоуправи могу се означити одредбе члана 102. Устава. Према тим одредбама, управљање локалним пословима припада самоуправним органима првог и другог степена самоуправе. Ови органи у томе уживају управну и финансијску самосталност, а бирају се на општим и тајним изборима, у складу са законом. За одређивање надлежности локалне самоуправе важи претпоставка надлежности њених органа, а обим и врсте послова, као и њихова расподела сваком од нивоа самоуправе, уређују се законом.³⁴ Држава може законом поверити органима локалне самоуправе обављање послова из свог делокруга. Када је то потребно за обављање послова, извођење радова

³⁴ Претпоставка надлежности у корист органа локалне самоуправе подразумева да су они надлежни за сва питања изузев оних која су изричито утврђена у корист других нивоа власти. Међутим, које врсте и обим послова ће имати општина а које самоуправни региони, према овом решењу грчког Устава, одређује се законом.

или пружање услуга, држава може законом да пропише обавезно или добровољно удруживање органа локалне самоуправе, а у таквим ће случајевима руководити изабране управе. Локална самоуправа може уређивати својим прописима специфична питања од локалног значаја, у складу са законом.

Државни надзор над локалном самоуправом врши се у складу са законом, ограничен је искључиво на контролу законитости и не сме ометати иницијативу или слободу деловања органа локалне самоуправе. Могуће је законом предвидети случајеве који *ipso iure* укључују губитак функције или суспензију органа локалне самоуправе, а дисциплинске санкције према носиоцима функција могу бити изречене само на основу сагласног мишљења већа судија, у складу са законом.

У погледу финансирања локалне самоуправе утврђено је неколико важних принципа. Најпре, држава треба да усвоји законске, регулаторне и фискалне мере које су неопходне за осигурање финансијске независности и средстава потребних за обављање послова из локалног делокруга, уз обезбеђење транспарентног управљања тим средствима. Локална самоуправа може да утврђује и прикупља локалне порезе непосредно, у складу са законом. Порези и дажбине које држава прикупља у корист локалне самоуправе расподељују се и додељују у складу са законом. Такође, сваки пренос надлежности са централног нивоа на локалну самоуправу подразумева пренос одговарајућих средстава.

Очигледно, због финансијских тешкоћа у којима се ова земља налази, Устав посебно уређује и процедуре за усвајање закона који би оптеретили буџете локалне самоуправе новим издацима и онемогућава доношење нових закона који би имали за резултат повећање плата или пензија (члан 73. ст. 2. до 5).

(3) Остале уставне одредбе односе се на положај службеника у органима локалне самоуправе. Они закључују колективне уговоре о раду у складу са законом (члан 22. став 3). Јавни службеници у органима локалне самоуправе могу бити изузети од принципа сталности, тј. бити ангажовани путем уговора и на одређено време (члан 103. ст. 5. и 6). Лица на одређеним дужностима (државни службеници на положајима изван хијерархије јавних служби, амбасадори, запослени у служби председника Републике и службама премијера, министара или подсекретара) не могу бити постављена на положај у органима локалне самоуправе, осим у складу са законом. У том случају, додатне плате и примања не смеју бити већи од укупне месечне плате за њихов положај која је предвиђена законом (члан 104. ст. 1. и 2). За покретање судског поступка против запослених у органима локалне самоуправе није потребно претходно одобрење, тј. не постоји заштита у виду имунитета (члан 104. став 3).

(4) Поред изложеног, Устав садржи и одредбу према којој се не сматра принудним радом допринос личним радом локалној самоуправи ради задовољавања локалних потреба (члан 22. став 4).³⁵

³⁵ Овим путем је, заправо, конституисана обавеза рада у јавном интересу под који су подведене локалне потребе (вероватно ближе прецизиране законом). За сличну одредбу видети члан 18. Устава Словачке. У другим анализираним уставима није пронађена оваква одредба.

3.2.4. Данска

(1) Данска (5,6 милиона становника) има 98 општина (*kommuner*), као и пет региона. Општински органи су: 1) општинско веће (*kommunalbestyrelsen*), које се бира на општим изборима по пропорционалном изборном систему, на период од четири године; 2) извршни одбор (*kommunale udvalg*), који је задужен за општинску администрацију, а бира га општинско веће на четири године; и 3) градоначелник (*borgmesteren*), такође биран од стране општинског већа на четири године, а има положај шефа администрације и председника извршног одбора.

Надлежности општина укључују: основно образовање и специјално образовање одраслих, бригу о деци и старима, пуну одговорност за социјалне службе, здравствену заштиту (превентивни третман, болнице и рехабилитација, кућна нега, третман злоупотребе дрога и алкохола), интеграцију избеглица и имиграната, заштиту животне средине, управљање отпадом и водама, службу за помоћ незапосленима, економски развој, културу и спорт, локалне путеве, локални туризам и друго.

Од јануара 2007. године у овој земљи је у примени нова структура општина, којом је смањен број општина, тако што је нови модел наметнуо општину са најмање 20.000 становника. Оне општине које имају мање становника од тог броја нису укинуте, већ су законом обавезане на сарадњу са већим општинама.

Од истог месеца и године је и реформа *регионалног нивоа*, која је имала за резултат стварање већих региона (од 14 региона образовано је свега пет, који имају од 600.000 до 1,6 милиона становника). Региони немају овлашћење да сами убирају порезе, већ се финансирају из државног буџета и доприноса општина, а основна улога им је у обезбеђењу социјалних служби, здравства, специјалног образовања и регионалног развоја. Посебно уређење у овој земљи постоји за Фарска острва, која уживају статус аутономије. Такође, постоје елементи посебног уређења за Гренланд.

Табела 5. Основни подаци о територијалној организацији Данске

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
5.627.235	42.921	5 региона	98	57.420

(2) Устав Краљевине Данске садржи свега неколико одредаба које се односе на локалну самоуправу, тако да је њено уређење претежно предмет закона. Према члану 82. Устава, општинама се гарантује право да својим пословима управљају самостално, с тим што у томе стоје под надзором државних власти. Исти члан утврђује да се право општина на самоуправу и надзор државе уређују законом.

Осим наведених одредаба, Устав још у члану 86. прописује да су услови за уживање бирачког права на локалним изборима једнаки онима за парламентарне

државне изборе. Додатно, допушта се да услов у погледу година живота за стицање бирачког права за локалне изборе на Фарским острвима и Гренланду може бити одређен и другачије, тј. посебним законом или на основу посебног закона другим прописом.

3.2.5. Италија

(1) Територијалне власти у Италији (60,7 милиона становника) имају сложену структуру, коју чине: региони (*Regioni*), затим провинције (*Province*), метрополитенски градови (*Città metropolitane*) и општине (*Comuni*). Региона је 20, провинција 100, метрополитенских градова десет, а општина 8.006. Општина је базични, а провинције и метрополитенски градови представљају средњи ниво власти.³⁶ Читава територија Италије је подељена на регионе, тако да она (уз Шпанију) представља пример регионалне државе која је, мада унитарно уређена, потпуно – симетрично регионализована.

Општине могу да се организују по вишетипском моделу, тако да постоје посебна решења за планинске, острвске и неке друге типове општина. Органи општина су: 1) општински савет (*Consiglio*), чије чланове бирају грађани на пет година; 2) општински одбор (*Giunta comunale*), као извршно тело које спроводи одлуке општинског савета, а чије чланове именује градоначелник као своје помоћнике (*Assessori*); и 3) градоначелник (*Sindaco*), који се бира непосредно од стране грађана на период од пет година. Градоначелник може да поједине послове пренесе на своје помоћнике; он је и шеф локалне администрације. Свака општина је под надзором провинције или метрополитенског града, али неке су директно под надзором региона или, чак, централне владе (због свог специјалног статуса). Општине могу добити статус града на основу одлуке председника Републике. Главне надлежности општина су: социјалне службе, урбанистичко планирање, економски развој, јавне службе, јавни ред (општинска полиција), управљање земљиштем, заштита животне средине, култура и друго.

Провинције имају као главне надлежности послове у области заштите животне средине, саобраћаја и планирања коришћења земљишта. Органи су: 1) провинцијски савет (*Consiglio provinciale*), чије чланове на две године бирају међу собом градоначелници и чланови општинских савета (одлучује о политици провинције и њеном буџету); 2) скупштина градоначелника, коју чине градоначелници свих општина са подручја провинције (имају саветодавна и контролна овлашћења, као и право иницијативе); и 3) председник (*Presidente*), кога бирају градоначелници и чланови општинских савета на четири године (представља провинцију, председава саветом и скупштином и надзире рад провинцијских служби).

³⁶ Провинције не постоје једино у региону Вал д'Аоста као најмањем, а у плану је и да провинције на Сицилији буду реорганизоване у тзв. слободне корпорације општина.

Метрoпoлитенски грaдoви имају као главне надлежности послове у областима заштите животне средине, образовања, саобраћаја, урбанистичког планирања, јавних служби, управљања саобраћајем, економског и друштвеног развоја и другo. Њихoви oргани су: 1) метрoпoлитенски савет (*Consiglio metropolitano*), биран као и провинцијски савет, али на пет година, с тим што је могуће да постоји и непосредан избор кад је то прописано законом (има планске и контролне функције); 2) метрoпoлитенска конференција (*Conferenza metropolitana*), коју чине градоначелник метрополе и градоначелници општина са подручја метрополе (има право иницијативе и саветодавну улогу); и 3) метрoпoлитенски градоначелник (*Sindaco metropolitano*), који се бира непосредно или посредно, а представља метрополу и надзире рад њених служби.³⁷

Италијански *рејони* су обликовани као резултат историјских, културних, етничких и других момената, а пет региона има специјалан статус.³⁸ Сваки регион има регионални савет као законодавно тело, регионални извршни одбор (владу) и председника. Надлежности региона обухватају трговину, здравство, земљишну политику, саобраћај, производњу и дистрибуцију електричне енергије, урбанистичко планирање, пољопривреду и друга питања.

Табела 6. Основни подаци о територијалној организацији Италије

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
60.782.668	302.073	20 региона	100 провинција 10 метрoпoлитенских градова	8.006	7.592

(2) По обиму регулисања локалне самоуправе, италијански устав заузима средњу позицију у односу на четири претходно приказана устава. Његове норме о локалној самоуправи су иначе обogaћене у новије време, када је и новим законима обезбеђен знатно напреднији статус локалне самоуправе.

Међу начелима Устава (у члану 5) утврђено је начело афирмације локалне самоуправе, која се „признаје и подстиче“, као и то да се државне службе уређују по начелу децентрализације, а принципи и методи законодавства прилагођавају том циљу, тј. потребама локалне аутономије и децентрализације. Сви облици територијалне децентрализације (општине, провинције, градови и региони) уживају самоуправу којој је основа у сопственим статутима, овлашћењима и функцијама, у складу са уставним начелима (члан 114. став 1), као и у финансијској аутономији (члан 119). Посебан положај главног града Рима Уставом је утврђен утолико што

37 Више о организацији италијанске локалне самоуправе: Soraće, D., „Локална самоуправа“, у: Дамјановић, М. (ур.), *Упоредна искуства државних ујрава*, Београд, 2003, стр. 106–114; Вила, И., *Систем локалне самоуправа у Италији*, мастер рад, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2015 (необјављено).

38 Фриули – Венеција Ђулија, Сардинија, Сицилија, Трентино – Алто Адиђе и Вал д’Аоста.

се о њему доноси посебан државни закон (члан 114. став 2). Према том закону, Рим има статус метрополитенског града, а његове надлежности обухватају општинске надлежности, посебне додатне надлежности и надлежности које имају метрополитенски градови. Његови органи су исти као и општински, с тим што имају посебно одређен састав (савет има 48 чланова и у њега улази још градоначелник, а број чланова градске владе ограничен је на једну четвртину броја саветника, тј. на 12).

(3) За одређивање надлежности општина прокламован је принцип према којем су оне надлежне у свим питањима осим оних која су утврђена у корист провинција, градова, региона и државе (члан 118. став 1). Поред сопствених послова, општине, провинције и градови могу обављати и поверене послове када су им они додељени државним и регионалним законом (став 2. истог члана). Утврђено је и да сви нивои власти, укључујући и државу, имају дужност да подстичу иницијативу грађана и њихов појединачни и групни ангажман (преко грађанских удружења) у активностима од општег интереса (став 4).

(4) Финансијској аутономији и уједначавању развоја посвећено је неколико одредаба у члану 119. Сама финансијска аутономија се састоји у праву самосталног утврђивања прихода и располагања расходима, као и у праву управљања сопственом имовином и ресурсима. Право да утврђују сопствене приходе и порезе имају сви нивои територијалне децентрализације, а то право се остварује у складу са Уставом и начелима координације јавних финансија и пореског система, тј. уравнотежене буџетске политике и поштовања економско-финансијске политике Европске уније (став 2). У корист подручја са мањим пореским приходима установљава се државни фонд за уједначавање, тј. прераспodelу пореских прихода који се додељују без обавезне намене (став 3). Средства која се обезбеђују за финансирање треба да омогуће општини, провинцији, граду и региону да у потпуности финансирају своје функције (став 4). Држава обезбеђује додатна средства општинама, провинцијама, градовима и регионима да би се унапредио њихов економски развој, кохезија и друштвена солидарност, односно уклониле економске и социјалне неједнакости (став 5). Свим јединицама се гарантује њихово власништво на имовини, у складу са законом. Могу се и задуживати за финансирање инвестиционих трошкова, под условом да се тиме не ремети буџетска равнотежа на нивоу свих региона заједно (став 6).

(5) Као посебно право општина, Устав утврђује њихово право да захтевају оснивање новог или спајање постојећих региона, а за то је потребно да захтев подрже општине чије становништво чини најмање трећину становништва односне територије. Такав захтев се износи на референдум и сматра се прихваћеним ако га подржи већина становништва (члан 132. став 1). Такође, а након спроведеног референдума, може се реализовати одвајање поједине општине или провинције од једног региона и припајање другом (став 2. истог члана). Право оснивања нових општина и промене њихових граница остварује се законом региона, након саветовања са становништвом којег се таква промена тиче (члан 133).

(6) Устав утврђује и право централне владе да преузме надлежности региона, града, провинције и општине у случају када се њиховим акцијама крше обавезе из међународних уговора, прописи Европске уније или изазивају озбиљне претње по здравље и јавну безбедност. Та мера подразумева: 1) могућност распуштања представничког органа од стране председника Републике, и 2) могућност разрешења градоначелника актом министра унутрашњих послова, односно председника владе. Поступак успостављања привремене заменске власти уређује се законом, а циљ ове ванредне мере јесте у заштити правног и економског јединства земље, посебно основних права грађана (члан 120).

3.2.6. Мађарска

(1) Као једна од ретких земаља у којима је током протеклих неколико година дошло до повећања броја општина, али и до извесне рецентрализације,³⁹ Мађарска (9,8 милиона становника) има два нивоа локалне самоуправе. Први ниво чине општине (*települések*), којих је 3.177, затим градови (*városok*), градови са статусом жупаније (*megyei jogú városok*), дистрикти (окрузи) у главном граду (*fővárosi kerületek*) и главни град Будимпешта.

Органи овог нивоа су: 1) представничко тело (*képviselő-testület*), бирано на непосредним изборима на петогодишњи период, које обавља нормативну и контролну функцију; 2) уред градоначелника (*Polgármesteri hivatal*), као извршни орган који чине непосредно бирани градоначелник и његови заменици изабрани од стране представничког тела; и 3) нотар (*jegyző*), кога именује градоначелник и који је шеф локалне администрације и уреда градоначелника. Основне надлежности су: локални развој, урбанистичко планирање, заштита животне средине, изградња, јавни превоз, социјалне службе, одржавање путева, јавних површина и гробаља, канализација и водни ресурси, заштита од пожара, култура и друго. Главни град Будимпешта је подељен на 23 дистрикта/округа, који имају положај општине. Скупштину главног града чине 23 градоначелника дистрикта (округа) и градоначелник Будимпеште, биран на непосредним изборима од стране грађана. Општине могу добити статус града, зависно од степена развоја и њиховог значаја у регионалном оквиру.

Други ниво самоуправе представљају *жуџаније* (*megyék*), којих има 19 и које су надлежне за послове средњих школа, установе културе (библиотеке, музеји итд.), одржавање болница и установа за смештај лица, туризам, старање о земљишту и слично. Органи жупанија су жупанијско веће, бирано на петогодишњи период на непосредним изборима са партијских листа, и извршни

39 Према Закону о локалној самоуправи (2011), општине су изгубиле знатне надлежности, на пример у области основног образовања, и потпале под значајна буџетска ограничења (*Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, CEMR, 2016, p. 89). О претходним реформама и систему локалне самоуправе у овој земљи видети: Temesi, I., „Локална самоуправа у Мађарској“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 183–213.

орган, који бира жупанијско веће на исти период времена. Жупаније нису надлежне за контролу првог нивоа локалне самоуправе, већ су оба нивоа под контролом централних власти.

Табела 7. Основни подаци о територијалној организацији Мађарске

Број становника	Површина у км ²	Средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
9.879.000	93.024	19 жупанија	3.201	3.086

(2) Мађарски устав садржи детаљне одредбе о одређеним елементима уређења локалне самоуправе. Међу основним одредбама утврђено је да се територијално уређење састоји од жупанија, градова и општина и да се у градовима могу формирати окрузи (члан Ф), као и да је локална самоуправа дужна да поштује начело уравнотеженог, транспарентног и одрживог управљања буџетом (члан Н).

Избор чланова представничког органа јединица локалне самоуправе и градоначелника је непосредан, а право да бира и да буде биран на локалним изборима има сваки пунолетни мађарски држављанин, затим држављанин ЕУ са боравиштем у Мађарској и лице коме је у Мађарској признат статус избеглице, имигранта или му је одобрено привремено настањивање (члан XXIII ст. 1. до 3). Ипак, право да се бира (активно бирачко право) може бити законом условљено пребивалиштем у Мађарској, а право да се буде биран (пасивно бирачко право) може се везати уз додатне услове (став 4 истог члана). Одлуком суда бирачко право може бити и одузето због почињеног казненог дела или ограничене способности расуђивања (став 6). Свако ко има бирачко право, има и право да учествује на референдуму (став 7), а грађанин са бирачким правом може на локалним изборима гласати у месту пребивалишта или боравишта.

(3) Посебан одељак Устава о локалној самоуправи обухвата чл. 31. до 38. Први од тих чланова је начелног карактера и њиме се утврђује да је сврха локалне самоуправе у обављању јавних послова и вршењу јавних овлашћења, да се о питањима из њене надлежности може расписати референдум и да се правила о раду локалне самоуправе уређују законом о локалној самоуправи, који има ранг органског закона.⁴⁰

Наредни члан (32) уређује три различита питања. Најпре се утврђује да локална самоуправа у оквиру свог делокруга, чије се границе одређују законом, може да доноси уредбе и одлуке, да самостално управља (својим пословима) и утврђује своје уређење и начин рада, да врши својинска права над својом имовином и обавља предузетничку делатност, да одлучује о локалном порезу и буџету, као и да

⁴⁰ У земљама које законима о уређењу власти дају ранг органских закона, какав је случај у Мађарској, признаје се нарочита (виша) правна снага таквим законима у односу на остале. У практичном погледу, то значи да сви остали закони који немају ранг органских закона морају бити у сагласности са органским законима, а у супротном могу бити уклоњени из правног поретка одлуком органа надлежног за контролу уставности и законитости.

се може слободно удруживати с другим јединицама локалне самоуправе, сарађивати са локалном самоуправом других земаља и учланити се у међународне организације локалне самоуправе.

Друго питање које овај члан уређује (ст. 2. до 5) тиче се локалних прописа (уредби) које локална самоуправа може доносити унутар свог делокруга ради уређивања друштвених односа локалног значаја који нису уређени законом или су јој делегирани на уређивање. Такве уредбе морају бити сагласне другим правним актима и морају се неодложно доставити надзорним властима, које могу иницирати њихово укидање пред судом ако налазе да су незаконите. Надзорна власт има и право да иницира судски поступак у коме ће се утврдити пропуст локалне самоуправе у доношењу правног акта на који је обавезана законом. Суд одређује рок за доношење таквог акта, па ако се локална самоуправа у остављеном року држи пасивно, овлашћење за доношење акта прећи ће на надзорни орган.

Треће питање које се уређује у ставу 6. овог члана тиче се својине локалне самоуправе. Утврђује се да је та својина јавна својина која служи обављању дужности из надлежности локалне самоуправе. Уз то је у посебном члану (38) утврђено да својина локалне самоуправе (као и државна) представља националну имовину чија је сврха служење општем добру и заједничким потребама. Сагласно томе, начин управљања имовином, пренос власништва и друга питања у вези са имовином уређују се законом, а истим актом се уређује и начин управљања привредним организацијама локалне самоуправе.

(4) Преостале уставне одредбе уређују начин избора и положај локалних органа, а затим и надзор државе над њима. Најважнији орган је представничко тело, које води градоначелник. За разлику од тога, у жупанијама представничким телом председава посредно бирани председник. Представничко тело може да изабере одборе и формира уреде (члан 33). Мандат представничког тела и градоначелника, кога такође грађани бирају непосредно, износи пет година, а редовни избори за ове органе одржавају се у октобру пете године након претходних избора (члан 35. ст. 1. и 2). Мандат представничком телу може бити продужен ако изостану избори „због недостатка правоваљаних кандидата“ (став 3. истог члана). Представничко тело може прогласити своје самораспуштање на начин прописан законом, чиме престаје мандат и градоначелнику. Постоји и могућност распуштања представничког тела, која се реализује у једној доста захтевној процедури. Влада, наиме, предлог за распуштање подноси парламенту, након добијања мишљења Уставног суда да је представничко тело деловало у супротности са Уставом. Одлуку о распуштању потом доноси парламент.

Надзор над локалном самоуправом спроводи Влада преко свог жупанијског уреда и уреда Будимпеште (члан 34. став 4). Устав садржи и одредбе о надзору над уредбама локалне самоуправе (члан 32. ст. 4. и 5), а прописано и овлашћење законодавцу да уведе посебне услове и надзорне мере у домену локалних финансија (сагласност Владе, члан 34. став 5). Иначе, Устав познаје и обавезу сарадње државних органа и локалне самоуправе у интересу постизања циљева заједнице,

али и могућност утврђивања обавезујућих задатака за локалну самоуправу, за које држава обезбеђује средства (поверени послови). Код обављања таквих задатака, држава може утврдити и обавезну сарадњу јединица локалне самоуправе (члан 34. ст. 1. и 2).

3.2.7. Немачка

(1) Као федерално уређена држава, Немачка (80,7 милиона становника) састоји се од 16 земаља (*Länder*) и има два нивоа локалне самоуправе. Основни ниво чине општине (*Gemeinden*), којих има 11.313, а од тога њих 2.060 има статус градова (*Städte*).⁴¹ Општине и градови се, с обзиром на свој положај, могу даље поделити на самосталне градове изван округа, велике градове у саставу округа, „обичне“ градове у саставу округа, „самосталне“ општине и општине повезане у управне заједнице. Ове разлике дају политипски модел и изводе се према величини општина и градова, тако да ће оне за сада бити остављене по страни.

Зависно од општинског закона који важи у појединим земљама, примењују се два модела за уређење структуре општинских органа: систем општинских већа (*Süddeutsche Ratsverfassung*) и магистратски систем (*Magistratsverfassung*). Први систем је далеко заступљенији и примењује се у 15 земаља, док је примена другог система ограничена само на Хесен (*Hessen*).

У првом систему постоји општинско веће (*Gemeinderat*), као централни општински орган, биран на општим изборима, са мандатом који у појединим земљама износи од четири до шест година. Оно има нормативну и надзорно-контролну функцију у односу на градоначелника и локалну администрацију. Други орган је градоначелник (*Bürgermeister*), биран такође на непосредним изборима, са мандатом који у појединим земљама износи од четири до девет година. Кључну разлику у магистратском систему представља нарочита организација извршне власти, коју врше градоначелник и његови заменици, а ове друге именује локално веће на четири године. Они представљају општину, задужени су за функционисање администрације и извршавање одлука локалног већа.

Основне надлежности локалног нивоа су доста широке и обухватају послове урбанистичког планирања и изградње, локалних такса, јавне безбедности и реда, општинских путева и јавног саобраћаја, снабдевања водом и одвођења вода, контроле поплава, заштите од пожара, социјалне помоћи и омладине, бриге о деци, изградње и одржавања школа, гробаља и друго. Поред наведених послова, који

41 У односу на 2012. годину, број општина је смањен за 78 (*Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, CEMR, 2016, p. 33). У овој земљи је иначе систем локалне самоуправе знатно реформисан од краја шездесетих година прошлог века, тако да је број општина смањен за готово две трећине. О томе видети: Schmidt-Eichstaedt, G., „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 19–39.

чине обавезни делокруг, постоји и добровољни делокруг који обухвата послове економског развоја, енергије, инфраструктуре, културе, спорта, миграција и интеграције миграната. Општине обављају и поверене послове из надлежности Савеза и покрајина (тзв. послови „по налогу“).⁴²

Средњи ниво локалне самоуправе чине *окрузи (Kreise)*, којих има 295, а чије надлежности обухватају изградњу и одржавање путева окружног значаја, социјалне службе и омладину, управљање отпадом, заштиту здравља, безбедност хране, заштиту природе и околине, управљање катастрофама,⁴³ јавни саобраћај и друго. Окружни органи су: 1) окружна скупштина (*Kreistag*), коју чине непосредно бирани чланови, са мандатом који у појединим земљама износи од четири до шест година; 2) председник округа (*Landrat*), биран на четири или пет година од стране окружне скупштине или непосредно (зависно од закона појединих земаља), који председава скупштином; и 3) окружни уред (*Landsratsamt*), као извршни орган округа, сачињен од цивилних службеника, делом постављених од стране округа, а делом од стране земље. Ово стога што су у окрузима у исто време и деконцентрисани (подручни) органи државне управе. И на овом нивоу постоји добровољни (опциони) делокруг, који обухвата послове у областима културе, привреде, туризма, изградње и одржавања библиотека и друго.

Табела 8. Основни подаци о територијалној организацији Немачке

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
80.780.000	357.340	16 земаља	295 округа	11.313	7.140

(2) Одредбе Основног закона (Устава) уређују неколико битних питања о локалној самоуправи. Најпре, у ставу 1. члана 28. прокламују се начела републиканске, демократске и социјалне правне државе, којима мора одговарати уређење у земљама чланицама. У њима, као и у њиховим општинама и окрузима, мора постојати представничко тело које се бира на општим, непосредним, једнаким и тајним изборима. На локалним изборима могу бирати и бити бирани и држављани чланица ЕУ. По изузетку, у општинама функције представничког тела могу се вршити од стране скупштине свих грађана (облик директне демократије).

Општинама се јамчи право на самоуправу, које се састоји у њиховој власти да самостално (на основу сопствене одговорности, а у оквирима закона) регулишу све надлежности локалне заједнице. Према тумачењу ове одредбе у немачкој теорији,⁴⁴ њоме се утврђује принцип супсидијарности, по коме се подела јавних послова врши у корист општине и тај принцип је законодавац дужан да поштује

42 У неким анализама се наводи да локална самоуправа у Немачкој извршава 70–80% свих извршних закона (Schmidt-Eichstaedt, G., *наведено дело*, стр. 38).

43 Појам „управљање катастрофама“ углавном је (мада не и у потпуности) обухваћен у нашем законодавству појмом „управљање ванредним ситуацијама“.

44 Schmidt-Eichstaedt, G., *наведено дело*, стр. 37.

када распоређује послове (поједини послови могу се утврдити у корист виших нивоа само када за то постоје разлози од општег интереса или када општине не могу да обезбеде извршавање дотичног посла). На основу овог уставног принципа општина има право и да се прихвати било ког посла који није изричито додељен другом нивоу власти и да га обавља на основу сопствене одговорности. Јемство локалне самоуправе обухвата и право на сопствене финансијске изворе од пореских прихода. Право на самоуправу признаје се и заједницама општина, у оквиру њиховог делокруга (члан 28. став 2). За обезбеђење наведених принципа у земљама јамчи савезна држава (став 3. истог члана).

Посредно је утврђена и заштита граница општина и округа у одредбама о промени подручја земаља, јер се прописује да се у таквим случајевима општине и окрузи морају о томе претходно изјаснити (члан 29. став 8).

(3) Општине и заједнице општина имају право на уставну жалбу због повреде права на самоуправу. Ако је повреда учињена земаљским законом, заштити пружа земаљски уставни суд, а уколико је учињена савезним законом, о уставној жалби одлучује Савезни уставни суд. Када је повреда извршена земаљским законом, могуће је поднети уставну жалбу Савезном уставном суду само уколико се таква жалба не може поднети земаљском уставном суду (члан 93. став 1. тачка 4б).

Иначе, надзор над локалном самоуправом врше надлежни земаљски органи и органи савезне државе, управно и уставно судство.

(4) Најдетаљније су уставне одредбе о финансирању локалне самоуправе (члан 106). Општинама се признаје право на задржавање дела прихода од пореза на доходак, који им преносе земље на основу уплата које изврше њихови становници. То питање се уређује савезним законом, којим се може предвидети и да саме општине прописују стопу свог удела (став 5). Почев од 1998. године, општине задржавају део пореза на промет, који им преносе земље, у складу са савезним законом (став 5а). Као сопствени, општинама припадају приходи од пореза на земљиште и на занатство, чије стопе саме одређују у складу са законом. Приходи од локалног пореза на потрошњу и употребу добара јесу општински приходи или приходи заједница општина, према мерилима које одређује земаљско законодавство (став 6). Општине и заједнице општина имају и право на проценат у уделу земаља у укупном приходу државе од заједничких пореза, а тај проценат се одређује земаљским законом. Истим законом се одређује да ли и у којој мери приходи од земаљских пореза припадају општинама и заједницама општина (став 7).

Посебно је утврђена обавеза савезне државе да обезбеди додатна средства у случају увођења (јавних) установа које општинама и заједницама општина проузрокују повећане издатке или смањење прихода, а које оне не могу саме да надоместе. При томе се узимају у обзир и финансијске погодности које на основу тих установа остваре општине (став 8).

Основне приходе општине чине, дакле, локални порези и удели у порезима виших нивоа власти, локалне таксе и доприноси, затим средства која им додељују

земље, а уз то оне остварују приходе од сопствене делатности, учешћа у капиталу правних лица, уговора о закупу, као и од узимања кредита.⁴⁵

3.2.8. Пољска

(1) Територијалну организацију Пољске (38,4 милиона становника) чине општине (*gminy*), округи (*powiaty*) и војводства (*województwo*). Општине су основни, а округи средњи (виши) ниво локалне самоуправе, док војводства представљају регионе као трећи – регионални ниво самоуправе. Општина је 2.479, округа 380 и војводства 16.⁴⁶ За одређене градске општине постоји посебан статус, као и за главни град Варшаву.

Општинске надлежности обухватају јавни превоз, социјалне службе, изградњу, заштиту животне средине, културу, предшколско и основно образовање. Органи општине су: 1) општинско веће (*rada gminy*), које чине већници изабрани на општим изборима на четири године; 2) градоначелник (*wójt* у руралним општинама, *burmistrz* у градским општинама и *prezydent miasta* у градовима са више од 100.000 становника), као инокосни извршни орган; и 3) шеф општинске администрације, тј. секретар општине (*sekretarz gminy*), ког именује градоначелник и даје му упутства за рад. Градских општина има 66 и њихова је надлежност шира, тј. имају надлежности као општине и округи. Главни град Варшава је подељен на 18 дистрикта, а и у овом случају надлежности обухватају општинске и окружне послове.

У укупан број округа (380) укључене су и градске општине (66), а округи имају надлежности за следеће послове: изградња и одржавање путева, средње образовање, цивилна заштита, заштита животне средине, запошљавање и здравство. Органи округа су: 1) окружно веће (*rada powiatu*), чије чланове бирају грађани непосредно на четири године; 2) извршни одбор (*zarząd powiatu*), који чине старшина округа и заменици, задужени за извршавање одлука већа; и 3) старшина округа (*starosta*), који представља округ. Извршни одбор, тј. старшину округа и његове заменике бира окружно веће на период од четири године.

Надлежности војводства обухватају послове економског развоја, високог образовања, заштите животне средине, запошљавања, социјалне политике и управљања регионалним путевима. Органи овог нивоа су: 1) веће војводства (*sejmik wojewódstwa*), чији се чланови бирају непосредно на четири године; 2) извршни одбор војводства (*zarząd wojewódstwa*), састављен од бираних чланова и председника, које бира веће; 3) председник (маршал) војводства (*marszałek*), који представља војводство и кога бира веће; и 4) војвода (*wojewoda*), као представник државе,

⁴⁵ Исѿо, стр. 24–26.

⁴⁶ Више о томе: Grochowski, M., Regulska, J., „Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају: случај Пољске“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 133–151.

именован од стране премијера, на предлог министра надлежног за јавну управу (одговоран за примену политике националне владе у војводству).

Табела 9. Основни подаци о територијалној организацији Пољске

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
38.495.659	312.679	16 војводства	380 округа	2.479	15.528

(2) Устав Републике Пољске садржи сразмерно велики број одредаба о локалној самоуправи, које су систематизоване у посебан одељак (чл. 163–172), с тим што одредаба о истом предмету има и у другим деловима Устава. Међу начелима Устава налази се, најпре, начело децентрализације власти, које се обезбеђује територијалним уређењем, а територијална подела државе треба да омогући друштвене, економске и културне везе које територијалним јединицама пружају способност за обављање њихових јавних послова (члан 15). Становници основних територијалних јединица чине самоуправну заједницу у којој се остварује локална самоуправа и она учествује у вршењу јавне власти својим делом послова који се утврђује законом, обавља у њено име и под њеном сопственом одговорношћу (члан 16).

Неколико уставних одредаба се односи на прописе локалне самоуправе (локалне правне акте). Они су део правног поретка („извори општеобавезујућег права Пољске“) на територији органа који их доноси (члан 87). Да би ступили на снагу, морају бити објављени, а начела и поступак њиховог проглашења уређују се законом (члан 88. ст. 1. и 2). Такви акти могу да се доносе у границама предвиђеним законом, сагласно принципима и процедури доношења која се утврђује законом, а примењују се на територији јединице локалне самоуправе (члан 94).

(3) Општина је уставна категорија, док се друге јединице локалне и/или регионалне самоуправе утврђују законом (члан 164. став 2). Све јединице локалне самоуправе имају својство правног лица, право својине и друга имовинска права и њихова самоуправа ужива судску заштиту (члан 165). Конститутивни органи јединица локалне самоуправе су овлашћени и да Уставном суду подносе предлоге за оцену уставности закона (члан 191. став 1. тачка 1).

Опште правило о надлежностима локалне самоуправе гласи да она обавља јавне послове који нису Уставом или законима резервисани за органе других јавних власти (члан 163). Ако неки посао није резервисан за друге државне органе или локалну самоуправу, обављаће га влада – Савет министара (члан 126. став 2). Као основна јединица локалне самоуправе, општина обавља све послове локалне самоуправе који нису додељени другим јединицама локалне самоуправе, тј. оне од самоуправних послова који преостану као нерасподељени у делокруг виших нивоа самоуправе – округа и војводства (члан 164. ст. 1. и 3). Поред сопствених послова, које чине јавни послови којима се задовољавају потребе јединице локалне

самоуправе као самоуправне заједнице и који су у њеној непосредној надлежности, законом се, када то захтевају „леgitимне потребе државе“, може поверити јединицама локалне самоуправе да обављају и друге јавне послове као поверене (члан 166. ст. 1. и 2). Евентуални сукоби надлежности између органа државне управе и јединица локалне самоуправе решавају се у управном спору (исти члан, став 3).

Своје послове, јединице локалне самоуправе обављају преко представничких и извршних органа. Представнички органи се бирају на општим изборима, у складу са законом, а законом се уређују и поступак избора и разрешења извршних органа. Унутрашњу организацију јединица локалне самоуправе утврђују њихови представнички органи, у границама закона (члан 169). Право да гласа на изборима за органе локалне самоуправе има пољски држављанин са навршених 18 година, уколико није судском одлуком лишен пословне способности или јавних или бирачких права (члан 62). Предлог закона који уређује изборе органа локалне самоуправе не може се усвојити по хитној процедури (члан 123. став 1), а такав закон се не може мењати за време ванредног стања, нити се у ванредном стању могу одржавати избори за органе локалне самоуправе (члан 228).

Грађани имају право да на локалном референдуму у складу са законом одлучују о питањима која се тичу њихове заједнице, укључујући и разрешење директно изабраног органа локалне самоуправе (члан 170).

Устав посебно гарантује право јединица локалне самоуправе на удруживање, приступање међународним асоцијацијама локалних власти и на сарадњу са локалним и регионалним заједницама других држава, у складу са законом (члан 172).

(4) У погледу финансирања, Устав најпре утврђује да се јединицама локалне самоуправе обезбеђују средства за адекватно обављање поверених послова (члан 167. став 1). Њихове приходе чине сопствена средства, опште субвенције и посебни грантови из државног буџета, а извори прихода утврђују се законом (исти члан, ст. 2. и 3). Ако се изврше измене у надлежности и одговорностима јединица локалне самоуправе, то ће се учинити истовремено са одговарајућим изменама њиховог удела у јавним приходима (исти члан, став 4). Јединицама локалне самоуправе се признаје право да утврђују стопе локалних пореза и накнада, у границама предвиђеним законом (члан 168). Локалне финансије су под надзором Врховне ревизорске коморе (односно обласних ревизорских комора), као и финансије комуналних правних лица и других комуналних организационих јединица (члан 203. став 2, члан 171. став 2).

(5) Надзор над локалном самоуправом, поред финансијског надзора, обухвата законитост њеног поступања, а органи који спроводе надзор јесу премијер и војводе (члан 171. ст. 1. и 2). Право премијера да врши надзор над локалном самоуправом, у границама и средствима предвиђеним Уставом и законом, утврђено је посебно и међу његовим надлежностима (члан 148. тачка б). Он има и право да предложи парламенту (Сејму) распуштање конститутивног органа локалне самоуправе, ако је тај орган грубо прекршио Устав или закон (члан 171. став 3). Управно судство одлучује о усклађености аката органа локалне самоуправе са статутом (члан 184).

(6) Посебна гаранција Устава односи се на друге облике самоуправе, који се могу образовати у оквиру одређених професија, под условима утврђеним законом и без нарушавања слободе бављења професијом или ограничавања слободе предузетништва (члан 17).

3.2.9. Руска Федерација

(1) Територијално уређење мултинационалне Руске Федерације или Русије,⁴⁷ која према званичним подацима за 2015. годину има 146,3 милиона становника⁴⁸ веома је сложено. Као субјекти федерације постоје федералне јединице, којих је чак 85, укључујући ту Севастопољ и Крим који су анектирани 2014. године. Разликује се шест категорија ових субјеката, а 22 републике уживају више аутономије од других типова федералних јединица. Области (*область*) којих је укупно 46, обично носе називе по свом главном граду, а поред њих постоји девет крајева (*крај*), три града савезног значаја (Москва, Санкт Петербург и Севастопољ), Јеврејска аутономна област и четири аутономна округа. Савезни окрузи (*федералные округа*) формиран су 2000. године, као скупови неколико субјеката федерације. Они нису предвиђени Уставом, већ указом председника Русије и представљају облике деконцентрације власти, установљене у циљу лакшег деловања савезних органа. Првобитно их је било седам, а затим су 2010. и 2014. године додата још два, што укупно чини девет. Слично, за потребе управљања војском указом председника из 1998. године дефинисана је подела на четири војна округа (*военный округ*). Коначно, за потребе планирања економског развоја и статистике федералне јединице су груписане у 12 економских региона (*экономические районы*).

Локална самоуправа је организована као двостепена. Савезни устав је предвидео „уређење заједничких принципа организације локалне самоуправе” који су дефинисани Савезним законом о општим принципима локалне самоуправе у Руској Федерацији из 2003. године, да би у наредне две године била спроведена реформа локалне самоуправе у свим федералним јединицама.⁴⁹ Реформа је подразумевала да све федералне јединице усвоје уједначену структуру локалне самоуправе, која је ступила на снагу 2006. године. Локална самоуправа се остварује у градским и сеоским насељима (*городское или сельское поселение*), која представљају јединице нижег нивоа, и у општинским областима или рејонима (*муниципальный район*), градским окрузима (*городской округ*), градским окрузима

47 Према члану 1. Устава Руске Федерације, називи „Руска Федерација“ и „Русија“ су еквиваленти.

48 Подаци Савезне државне службе за статистику – http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_12/IssWWW.exe/stg/d01/05-01.htm

49 Текст закона (са изменама из 2006. и 2016. године) на руском језику доступан на <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=198908&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.637003812007606>

са унутарградском поделом (*городской округ с внутригородским делением*) или унутарградским територијама града савезног значаја (*внутригородская территория города федерального значения*),⁵⁰ које су јединице другог нивоа локалне самоуправе.

Према подацима из 2015. године укупно је 22.923 јединице локалне самоуправе, од чега је највише првостепених (20.298, и то 18.654 сеоске и 1.644 урбане), а међу другостепеним има 1.823 општинске области, 535 градских округа и 267 територија унутар градова савезног значаја.

Главни органи локалне самоуправе су: представничко тело општине (*представительный орган муниципального образования*), начелник општине (*глава муниципального образования*) и локална управа – *местная администрация* (*исполнительно-распорядительный орган муниципального образования*), као и контролно-ревизорски орган (*контрольно-счетный орган муниципального образования*). Могуће је и да други органи и изабрани званичници локалне самоуправе буду предвиђени повељом (статутом) локалне самоуправе.

Закон наводи и изворне послове за све типове јединица локалне самоуправе, односно питања локалног значаја за сваки од типова јединица. Она укључују: усвајање локалних планова, управљање локалним путевима, јавни превоз, питања културе и локалне библиотеке, спорт и рекреацију, пружање комуналних услуга укључујући воду, канализацију, гас, струју и управљање отпадом, становање, део надлежности у областима здравствене заштите, образовања и социјалне политике. Осим послова наведених у закону, јединице су слободне да обављају и друге послове у јавном интересу. Поред тога, оне обављају и поверене послове (*переданные полномочия*), уз контролу државних органа.⁵¹ Јединице локалне самоуправе имају своје буџете и различите облике својих изворних прихода, али најзначајнију улогу у њиховом финансирању имају трансфери из савезног и буџета федералних јединица.⁵²

Табела 10. Основни подаци о територијалној организацији Руске Федерације

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
146.300.000	17.075.400	85 субјеката федерације	2.645	20.298	7.208

(2) Устав као једно од својих основних начела прокламује да народ (грађани) врши власт непосредно и преко органа државне управе и локалне самоуправе

50 У оквиру Москве, оне се називају општинске формације (*муниципальное образование*), а у Санкт Петербургу – општински окрузи, градови и насеља (*муниципальный округ, город, поселение*).

51 В. Wollmann, Н./Gritsenko, Е., „Local Self-Government in Russia – between de-centralisation and re-centralisation“, in: Ross, Cameron/Campbell, Adrian (eds.), *Federalism and Local Politics in Russia*, Routledge: London/New York, 2009, pp. 227–248.

52 Видети на пример: Turgel I.D., *New Local Self-Government Reform in Russia: A Step to Decentralization or Consolidation of Vertical Authority?*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan045243.pdf>

(члан 3. став 2). Једном од наредних одредаба (члан 5) утврђују се субјекти федерације, а затим да земљиште и други природни ресурси могу бити предмет државне и општинске својине (члан 9. став 2). Јемство локалне самоуправе утврђено је чланом 12, као и то да је локална самоуправа самостална у оквиру својих надлежности и да њени органи нису део система државних органа власти. Органи локалне самоуправе, као и други органи власти и грађани, дужни су да поштују Устав и законе (члан 15. став 2). Одлуке и радње органа локалне самоуправе могу се преиспитивати од стране судова (члан 46. став 2).

У делу Устава о људским правима утврђује се већи број принципа или посебних права која морају поштовати или обезбедити органи локалне самоуправе. Као општи принцип, прокламовано је да људска права и слободе, као највише вредности, одређују значење, садржину и начин примене закона и функционисања органа власти и локалне самоуправе (члан 18). Органи локалне самоуправе и њихови службеници обавезни су да свима обезбеде приступ документима и материјалима који се односе на њихова права и слободе, осим кад је другачије предвиђено законом (члан 24. став 2). Бирачко право грађана обухвата и њихово право да бирају и буду бирани у органе локалне самоуправе, као и да учествују на референдуму (члан 32. став 2). Грађанима се признаје право непосредног обраћања и подношења петиција органима локалне самоуправе (члан 33).

Дужност органа државе и локалне самоуправе јесте да подстичу стамбену изградњу и стварају услове за остваривање права на становање, као и да грађанима са малим примањима и другима којима је то потребно обезбеде смештај, у складу са законом (члан 40. ст. 2. и 3). Општинске и државне здравствене установе дужне су да пружају услуге бесплатне медицинске неге грађанима на терет буџета, премија осигурања или других прихода (члан 41). Предшколско, основно и средње стручно образовање морају бити приступачни и бесплатни, а обезбеђују га државне и општинске образовне установе, као и предузећа (члан 43. став 2). На основу конкурса, свако може бити уписан и на бесплатно високо образовање, које гарантују наведене установе (исти члан, став 3). Органи локалне самоуправе дужни су да у свом раду, поред руског језика, користе и језик установљен као службени у појединој републици (члан 68. став 2).

(3) У заједничкој надлежности Руске Федерације и субјеката федерације налази се уређење основних начела за организацију система органа локалне самоуправе (члан 72. став 1). У оквиру посебног поглавља о локалној самоуправи (чл. 130–133) утврђено је, најпре, да локална самоуправа почива на независном одлучивању становништва о питањима локалног значаја и праву на својину, коришћење и управљање општинском имовином. Локална самоуправа се остварује преко облика непосредне демократије (референдум, избори и други облици непосредног одлучивања) и преко органа представничке демократије (изабрани и други органи локалне самоуправе). С тим у вези, може се приметити да су избори означени као облик непосредне демократије, иако су они заправо главно оруђе представничке демократије. Устав прописује и да структуру органа локалне самоуправе утврђује

становништво самостално, а локална самоуправа се врши „са дужном пажњом према историјским и другим локалним обичајима“ (члан 131).

Као основна садржина самоуправног домена (изворних послова) локалне самоуправе утврђено је управљање општинском имовином, предлагање, доношење и извршавање локалног буџета, увођење локалних пореза и такса, очување јавног реда и одлучивање о другим питањима локалног значаја. Поред сопствених, локална самоуправа може да обавља и законом поверене државне послове, уз пренос финансијских и материјалних средстава и под контролом државе (члан 132).

Локална самоуправа има право на правну заштиту, као и право на накнаду додатних трошкова који настану као резултат одлука државних органа. Уз та два права, као посебна гаранција локалне самоуправе утврђена је забрана ограничавања оних права локалне самоуправе која су призната Уставом и савезним законом (члан 133), а коју садржи и Европска повеља о локалној самоуправи.

3.2.10. Словачка

(1) Два нивоа самоуправе – општине и самоуправни региони карактеришу субнационалну структуру власти у Словачкој (5,4 милиона становника). Поред 2.751 општине (*obec*), постоји 140 градова (*mesto*) и 39 градских дистриката (*mestská časť*). Општине могу да добију статус града на свој захтев и уколико испуњавају критеријуме утврђене законом. Надлежности општина обухватају одржавање путева, јавни превоз, снабдевање водом и канализацију, заштиту животне средине, локални развој, изградњу, предшколско и основно образовање, социјалну помоћ, здравство, културу и спорт, учешће у регионалном планирању. Обављају и значајне поверене послове, као што су вођење матичних књига, изградња објеката за образовање и друго.

Локални органи су: 1) локално веће (*obecné zastupiteľstvo* у општинама, *mestské zastupiteľstvo* у градовима и *miestne zastupiteľstvo* у градским дистриктима), чије чланове бирају грађани непосредно на четири године; 2) извршни одбор (*obecná rada* у општинама, *mestská rada* у градовима и *miestna rada* у градским дистриктима), као извршни орган локалног већа и саветодавни орган градоначелника, чије је образовање опционо, а ако постоји, онда га бира локално веће; и 3) градоначелник (*starosta* у општинама и градским дистриктима и *primátor* у градовима), као највиши извршни орган и представник локалне заједнице, који се бира непосредно од стране грађана и председава локалним већем и извршним одбором.

Самоуправних региона (*samosprávny kraj*) има осам, а надлежни су за мрежу регионалних путева, коришћење земљишта, регионални развој, средње образовање, болнице, социјалне службе, културу, учешће у цивилној одбрани, издавање лиценци за приватне апотеке и лекаре и друго. Такође, имају поверене послове, посебно у областима образовања, здравствене заштите и саобраћаја. Као органе, региони имају регионално веће и председника. Веће има нормативну функцију,

а његове чланове бирају грађани на период од четири године. И председник се бира на непосредним изборима на исти период времена, а он председава већем, представља регион и има извршну функцију.

Табела 11. Основни подаци о територијалној организацији Словачке

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
5.415.949	49.035	8 самоуправних региона	2.930	1.848

(2) Устав Словачке је материју локалне самоуправе систематизовао у посебно поглавље (чл. 64–71), а мањи број одредаба о истој материји налази се и у другим деловима Устава. Територијална самоуправа се састоји од општина, као основних јединица, и виших територијалних јединица (члан 64). Те јединице су независне територијалне и управне јединице, у којима су удружени појединци који трајно бораве у њима, а закон регулише детаљније питања самоуправе (члан 64а). Ове јединице су правна лица, независно управљају сопственом имовином и својим финансијским средствима, у складу са законом, а финансирају своје потребе преваходно из сопствених прихода, као и из државних субвенција. Који порези и таксе припадају тим јединицама и како им се додељују субвенције, уређује се законом (члан 65). Општинска имовина, као и друга имовина у јавној својини, служи задовољавању друштвених потреба, интереса опште јавности и унапређења националне економије (члан 20. став 2). Законом се уређује буџетски систем, посебно буџетски приходи, поступци управљања буџетом и односи између државног и локалних буџета (члан 58. став 2). Порези и накнаде могу се уводити само законом или на основу закона, а прикупљају се на националном и локалном нивоу (члан 59).

Територијалне јединице могу да се удружују ради решавања питања од заједничког интереса, сагласно закону, а закон уређује и спајање, поделу или укидање општина (члан 66). Општина може добити статус града по поступку и под условима утврђеним законом (члан 70).

Пословима локалне самоуправе управљају грађани непосредно путем референдума и посредно – преко органа које бирају, у складу са законом. У томе могу бити ограничени само законом и на основу међународног уговора. Држава има право да интервенише у активности локалне самоуправе само средствима предвиђеним законом (члан 67). Посебно је утврђено право Врховног ревизорског уреда да, у оквиру својих овлашћења, врши ревизију управљања имовином, имовинским правима, финансијским ресурсима, кредитима и дуговима општина и виших територијалних јединица, као и правних лица чији су оне оснивачи или у којима имају капитал (члан 60).

Општински органи су општинско представништво и градоначелник, који се бирају на непосредним изборима, на период од четири године. Градоначелник врши извршну и управну власт и представља општину, а може бити опозван пре истека мандата због разлога које утврђује закон (члан 69. ст. 1. до 3). Органи више

територијалне јединице су представничко тело и председник, а бирају се на исти начин и на исти период времена као и општински органи. И председник може бити опозван као и градоначелник (исти члан, ст. 4. до 6). Структура органа локалне самоуправе утврђује се законом (члан 122).

Надлежности локалне самоуправе се очигледно уређују законом, јер у Уставу нема о томе посебних одредаба. Прописано је да у стварима из своје надлежности општина и виша територијална јединица могу доносити општеобавезујуће прописе (члан 68). Такође, утврђена је изричита могућност поверавања одређених послова управе од стране државе, уз обавезу државе да покрије трошкове обављања тих послова и овлашћење њених органа да усмеравају и надзиру обављање истих послова. У обављању таквих послова (из круга овлашћења државне управе), локална самоуправа може доносити општеобавезујуће прописе када је на то изричито овлашћена законом (члан 71).

(3) Међу осталим уставним одредбама од значаја за локалну самоуправу, утврђена је надлежност Уставног суда за одлучивање о сагласности прописа локалне самоуправе са Уставом, законом, прописима владе и министарстава и других органа централне државне управе, ако за то није одређена надлежност другог суда (члан 125). Исти орган одлучује и о изборним споровима поводом избора за органе локалне самоуправе (члан 192. став 2). Уставни суд је и орган пред којим се остварује заштита права на локалну самоуправу, тако да се њему могу подносити жалбе против неуставних и незаконитих одлука или мешања у самоуправне послове, ако за то није надлежан други суд. Ако Уставни суд усвоји такву жалбу, у њој наводи у чему се састоји повреда, поништава оспорену одлуку или забрањује оспорену радњу и наређује, ако је могуће, успостављање претходног стања (члан 127а).

Слично грчком уставу, и у овом уставу се налази одредба према којој се принудним радом не сматрају „мање општинске услуге на основу закона“ (члан 18).

3.2.11. Словенија

(1) Општине (*občini*) у Словенији (2,06 милиона становника) представљају основни и једини облик локалне самоуправе.⁵³ Има их 212, а између њих постоје одређене разлике, односно подела на градске и „остале“ општине. Главни град Љубљана и десет других општина имају статус градских општина (*mestna občina*). Да би општина добила статус градске општине, потребно је да има најмање 20.000 становника и да испуњава законом одређене друге услове.

53 Више о томе: Setnikar-Cankar, S., Vljaj, S. и Klun, M., „Децентрализација: експерименти и реформе локалне управе у Словенији“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 215–239; Плоштајнер, З., „Мале општине: предности и недостаци: локална самоуправа у Словенији“, у: Злокапа, З., Дамјановић, Д. (ур.), *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд, 2007, стр. 10–49.

Органи општина су: 1) општински савет (*občinski svet*), као представничко тело бирано на непосредним изборима на четворогодишњи период; и 2) градоначелник (*župan*), који се такође бира непосредно на исти период времена и који представља општину и руководи њеном администрацијом.

Надлежности општина обухватају јавну безбедност и заштиту, изградњу, коришћење земљишта, урбанистичко планирање, трговину и индустрију, заштиту животне средине, мрежу путева, јавни превоз, предшколско и основно образовање, социјално старање, снабдевање водом и одвођење вода. Градске општине имају шире надлежности, које обухватају и одговорности за послове градског саобраћаја, болница, јавних служби, културе, радија, телевизије и штампе, спорта и рекреације.

Према словеначком уставу, могуће је и формирање региона у облику покрајина, али та уставна норма није реализована у пракси.

Табела 12. Основни подаци о територијалној организацији Словеније

Број становника	Површина у км ²	Општине	Просечно становника по општини
2.061.085	20.273	212	9.722

(2) Устав Републике Словеније садржи сразмерно богато уређење локалне самоуправе. Њиме се, најпре, јемчи локална самоуправа (члан 9), која се остварује у општинама и другим локалним заједницама (члан 138). Једну од специфичности ове земље представља непосредно заступање локалних интереса у једном од домова парламента – Државном савету, у коме се налазе и 22 представника локалних интереса (члан 96).

Општина је дефинисана као самоуправна локална заједница, чије подручје обухвата једно или више насеља повезаних заједничким потребама и интересима (члан 139. ст. 1. и 2). Она се образује законом, после спроведеног референдума, а законом се одређује и њено подручје (ст. 3. и 4. истог члана).

За одређивање надлежности општине примењена је генерална клаузула, према којој ту надлежност чине локална питања која општина може да уређује самостално а која се односе на становнике општине (члан 140. став 1). Општини се могу поверити послови из надлежности државе уз обезбеђење потребних средстава, а у таквим пословима државни органи обављају надзор у погледу стручности и адекватности рада органа општине (ст. 2. и 3. истог члана).

Посебним одредбама је утврђена могућност да поједина општина добије статус градске општине, под условима прописаним законом, као и да град обавља послове у своје име који се односе на развој града, а који су из надлежности државе (члан 141).

Устав уређује могућност постојања покрајина (региона) као самоуправних локалних заједница од регионалног значаја. Региони се установљавају законом, који се доноси уз учешће општина. Њима се могу поверити одређени послови из државне надлежности (члан 142).

Као нарочити облик функционалне самоуправе у друштвеним делатностима, Устав познаје самоуправно удруживање грађана и могућност самоуправног регулисања одређених питања од стране грађана (члан 145).

(3) На финансирање локалне самоуправе односи се неколико одредаба. Општина се финансира из сопствених прихода, а држава може обезбедити додатна средства општинама које због недовољног економског развоја не могу да у потпуности остварују своје функције (члан 142). Средства за финансирање општина обезбеђују се од пореза, других дажбина и прихода од сопствене имовине, а вредност те имовине исказује се у имовинским билансима (члан 146). Локалне заједнице могу да прописују порезе и дажбине у складу са Уставом и законом (члан 147). Сви приходи и расходи морају бити обухваћени буџетом, а ако се буџет не усвоји у року, прелази се на привремено финансирање. Приходи и расходи буџета на средњи рок гледано морају бити уравнотежени и без задуживања, односно такви да приходи буду већи од расхода, а одступање од ових принципа може бити привремено у изузетним околностима за земљу (члан 148).

(4) Преосталим одредбама уређује се, најпре, да надзор над законитошћу рада локалних заједница врше државни органи (члан 144). Сви појединачни акти, прописи и рад органа локалне заједнице морају бити у складу са законом и законитим прописом (члан 153. став 4), а локални прописи се објављују у службеном гласилу које локална заједница „сама одреди“ (члан 154. став 2). О законитости коначних управних аката локалних заједница одлучује се у управном спору (члан 151. став 1). Уставни суд одлучује о усклађености прописа локалне заједнице с Уставом и законом, као и о сукобима надлежности између државних органа и локалних заједница и између самих локалних заједница (члан 160. став 1. тач. 4. и 7). Рад органа локалних заједница је и под контролом државног омбудсмана, који надзире поштовање људских права и слобода (члан 159).

3.2.12. Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске

(1) Мада још увек формално унитарно уређена, ова земља (64,3 милиона становника) има значајне карактеристике „федерације у настајању“ или „асиметричне регионалне државе“, обликоване путем деволуције (преноса законодавних овлашћења) на Велс, Шкотску и Северну Ирску. Та чињеница је утицала на одређени обим промена новијег датума у организацији локалне самоуправе. И пре тога, постојали су различити системи локалне самоуправе, а међу њима се као основни модел описивао систем у Енглеској и Велсу. Међутим, чак и у самој Енглеској систем локалне самоуправе није јединствен: у једном њеном делу локална самоуправа је једностепена, а у другом двостепена. Једностепену локалну самоуправу имају и Велс, Шкотска и Северна Ирска. Законима су омогућени и различити модели извршних органа и њихов различит (посредан или непосредан) начин избора, затим различити изборни периоди за избор чланова представничких

органа, укључујући и могућност примене два различита изборна система (већинског и пропорционалног), а уз све то, постоје и разлике у надлежностима јединица локалне самоуправе, чак и у оквиру истих покрајина.

Укупан број јединица локалне самоуправе је 419. Уз њих, постоје и јединице нижег локалног нивоа (парохије, мања градска насеља), којих има више од 12.000 и које имају мала изборна тела која брину о локалним интересима, али се оне не броје у „праве“ локалне власти.

Табела 13. Основни подаци о територијалној организацији Уједињеној Краљевској

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Првостепене јединице	Просечно становника по општини
64.308.261	248.528	4	419	153.418

Пре приказа овог надасве сложеног система локалних власти, који ће због тога неминовно остати на елементарном нивоу, даје се најпре осврт на његове уставне и законске одлике.⁵⁴

(2) Уставне прописе за старе форме локалне самоуправе представљале су краљеве повеље, које су издаване појединим градовима од давних времена, односно локалним племићима (почев од краја 9. века). У ред најзначајнијих старих повеља, које се и данас сматрају једним од важећих уставних докумената, долази Велика повеља слободе (*Magna Carta Libertatum*), коју је издао краљ Јован (*John Lackland*) 1215. године. Њен члан 13. садржи следећу одредбу: „И град Лондон ће уживати све своје старе слободе и слободне обичаје, како на копну тако и на мору. Осим тога, ми хоћемо и дајемо да сви стари градови и вароши и села и луке имају своје старе слободе и слободне обичаје.“⁵⁵ Одредбе сличне садржине понављане су и у повељама које су издавали наредни владари. Поред повеља и уставних обичаја, као британски устав у материјалном смислу сматрају се и бројни закони о локалној самоуправи, који су доношени током 19. и 20. века, као и почетком овог века.

Иначе, систем локалне самоуправе у модерном смислу обликован је, најпре, Законом о сиротињи од 1834. године,⁵⁶ а затим и законима с краја 19. века, који су

54 О систему локалне самоуправе у овој земљи постоји обимна литература на енглеском језику (видети, на пример: Loveland, I., *Constitutional law, administrative law, and human rights: a critical introductory*, 5th ed., Oxford: Oxford University Press, 2009; Jennings, I., *Principle of Local governmental law*, 4th ed., London: University of London Press, 1960; Loughlin, M., *Local governments in the modern state*, London: Sweet and Maxwell, 1986). На нашем језику значајна је студија М. Јовичића, *Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској*, Београд, 1963 (поново објављена у раније наведеном делу о локалној самоуправи истог аутора). Видети и: Sheldrake, M., „Карактеристике и традиције локалне управе у Великој Британији“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 41–61.

55 Превод М. Јовичића у његовом делу *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 447.

56 Пуни назив овог закона на енглеском језику био је *Poor Law Amendment Act*, јер је први такав закон (*Poor Law*) усвојен раније, 1815. године.

дали образац непосредно бираног савета који врши нормативну и административне функције у грофовији, области, граду и парохији, „али /.../ не може учинити ништа што претходно није одобрено општим или посебним актом Парламента“.⁵⁷ Ти су закони током прошлог века више пута иновирани, углавном у погледу додељивања нових надлежности и начина управљања пословима локалне самоуправе (нарочито 1972, 1985, 1999. и 2000, а за Лондон 1999. године). Исти процес је настављен и законима од 2015–2016. године. Паралелно је текао и процес укрупњавања јединица локалне самоуправе, које данас спадају међу највеће у Европи.

Нарочити карактер британске уставности подразумева и извесну нестабилност за локалну самоуправу, која се огледа у могућности да њен положај буде измењен актима Парламента. С тим у вези, генерално се примећује да је уставни поредак ове земље промењен у погледу односа између централне и локалних власти од почетка осамдесетих година прошлог века (тј. од времена влада конзервативаца Маргарет Тачер и Џона Мејџора). Наиме, традиционални морални и политички принципи који су у 19. веку и пре тога преточени у уставне конвенције, а међу њима и они који се тичу односа између централних и локалних власти, представљали су дуго времена фундамент теорије самоограничења законодавца. Међутим, од времена поменутих влада приметно је игнорисање плуралистичких односа између централне и локалних власти на уштрб ових других.⁵⁸

(3) На подручју Енглеске са једноступеном локалном самоуправом постоји 56 грофовија, које у исто време представљају и области (*unitary authorities*), а на преосталом делу са двоступеном локалном самоуправом налази се 201 област (тзв. неметрополитенске области изван великих градова, *non-metropolitan districts*), затим 36 метрополитенских (градских) области (*metropolitan districts*) и 27 грофовија (*county*). Томе треба додати посебно уређење за главни град Лондон, које укључује метрополитенску управу (*Greater London Authority*) и 33 парохије (*boroughs*), са традиционално нарочитим статусом старог градског језгра – Лондонског Ситија (*City of London*).⁵⁹

У Велсу постоје 22 једноступене јединице (унитарне управе), на подручју Шкотске 32 и на подручју Северне Ирске 11. Узевши све јединице заједно, долази се до 419 локалних власти.

Почев од 2011. године у Енглеској се промовише процес стварања тзв. комбинованих локалних власти (*combined authorities*) као облика удруживања две

57 Фридрих, К., *Конституционална демократија: теорија и пракса у Европи и Америци*, Подгорица, 2005, стр. 206.

58 Loveland, I., *наведено дело*, стр. 344.

59 Према закону од 1999. године (Greater London Authority Act 1999) омогућен је директан избор градоначелника, уз кога постоји градска скупштина од 25 чланова. Скупштина је „млађи партнер“ у управљању пословима града, а градоначелник истовремено носилац овлашћења за предлагање одлука и њихово спровођење. Истим законом су проширене надлежности градске власти у областима саобраћаја, полиције, економског развоја, управљања земљиштем и екологије (*Исто*, стр. 342).

или више суседних локалних власти у унутрашњости. Стварање овог облика је добровољно, али мора бити потврђено од стране Парламента. Надлежности комбиноване локалне власти чине функције удружених власти које се односе на економски развој и саобраћај, заштиту животне околине и социјалне службе и друга питања. Законом из 2015. године отворена је могућност да комбинованим локалним властима буду пренете одређене надлежности са националног нивоа, као и да се у њима уведу непосредно бирани градоначелници. За сада су основане за подручја градова Ливерпула, Манчестера, Шефилда,⁶⁰ као и за нека друга подручја, а планира се наставак истог процеса у току 2016. године.

(4) Надлежности локалних власти нису униформне, тако да се разликују у појединим покрајинама, а затим и у самој Енглеској, где се примењује могућност законског додељивања појединим локалним властима посебних надлежности на њихов захтев. У Енглеској су локалне власти (генерално) надлежне за послове у областима образовања, социјалних служби, путева и саобраћаја, стратешког и локалног планирања, противпожарне заштите, одлагања и сакупљања смећа, паркова и простора за рекреацију, изградње, издавања лиценци, библиотека, заштите животне средине и у другим областима. У Велсу постоје надлежности у областима изградње, социјалних служби, саобраћаја и путева, заштите животне средине, библиотека, простора за рекреацију и туризма. У Шкотској пружање јавних услуга од стране локалних власти одвија се кроз програме партнерства локалних власти са посебним јавним и добровољно организованим телима, док су неке од јавних услуга интегрисане кроз заједништво локалних и регионалних власти. Надлежности локалних власти у Северној Ирској су од 2015. године измењене и ограничене на питања у областима локалног планирања, инвестирања и економског развоја, изградње, управљања отпадом, заштите животне средине, добробити животиња и слично. Законом се признаје и генерално овлашћење локалних власти да чине све што је погодно за промоцију добробити локалне заједнице.

(5) Бирани савет (*council*), најчешће на четири године, представља највиши орган локалне власти, а његов избор може бити организован по већинском или пропорционалном изборном систему (овај други систем постаје популарнији од првог као традиционалног). Закон омогућава да се избори за савете организују на један од ова три начина: 1) као општи избори (читава састав се бира сваке четири године); 2) избори половине састава савета сваке две године; и 3) избори трећине састава савета у свакој години. Сматра се да чешћи избори чланова савета доводе до њихове веће одговорности гласачима. Организација извршне власти (локалне владе) могућа је по три различита модела (између којих локалне власти саме

⁶⁰ За критички осврт на начин преношења надлежности на поменуте градове, пре свега са становишта уставног права Велике Британије, в. Himsworth, С., "North, South, East and West – the devolution revolution is taking hold. But are 'devolution deals' devolution?"; излагање на симпозијуму *The Impact of Regionalisation, Inter-Municipal Cooperation and Metropolitanisation on Local, Regional and National Governments in Europe*, Observatory for Local Autonomy, Братислава 30. јун – 2. јул 2016. године.

бирају модел за себе).⁶¹ Та три модела су: 1) непосредно бирани градоначелник и његов кабинет (пошто бирачи изаберу градоначелника, он бира чланове свог кабинета међу члановима савета); 2) кабинет са лидером (савет бира лидера, а чланове кабинета бира он или савет међу својим члановима); и 3) непосредно изабрани градоначелник и менаџер (пошто буде изабран, градоначелник именује менаџера коме делегира креирање политике и свакодневно одлучивање).

3.2.13. Финска

(1) Поред 313 општина (*kunta*), у Финској (5,4 милиона становника) постоји 18 региона (*maakunan liitto*), као и посебна аутономија за Аландска острва. Општинске надлежности су бројне и обухватају здравствену заштиту (примарна и секундарна заштита и стоматолошка служба), социјалне службе (брига о деци, брига о старима и особама са посебним потребама), образовање (предшколско, основно и средње образовање, стручне школе, образовање одраслих, библиотеке), културу, спорт, просторно планирање, изградњу и одржавање инфраструктуре (путеви, енергија, воде и канализација, луке, јавни превоз), заштиту животне средине, локални економски развој и запошљавање, право убирања локалних такса и друго.

Органи општина су: 1) општинско веће (*kunnanvaltuusto*), чији се чланови бирају на четири године по пропорционалном изборном систему; 2) извршни одбор (*kunnanhallitus*), биран од стране општинског већа да би предводио администрацију и управљао локалним финансијама; и 3) градоначелник (*kunnanjohtaja*), кога бира општинско веће на четири године међу члановима извршног одбора, а који је шеф администрације и задужен за припрему одлука које ће донети извршни одбор.

Регионалне надлежности обухватају питања регионалног развоја, коришћења земљишта од регионалног значаја, унапређење регионалних интереса, управљање структурним фондовима ЕУ, заштиту и унапређење регионалне културе, као и економског и здравственог напретка. Главни орган региона је регионално веће, у које свака општина делегира своје представнике. Свако регионално веће образује регионалну скупштину и извршни одбор, а одбор је подржан радом свог уреда. Укупан број запослених у уредима свих региона је око 650, а буџет региона око 50 милиона евра, што чини приближно 10 евра по становнику.

Аутономна покрајина Аландска острва има своју владу, председника и законодавну скупштину, а у кругу њених надлежности налазе се питања образовања, културе, полиције, здравства, социјалних служби и заштите животне средине.⁶²

61 Закон је допустио локалним властима да организују референдум на коме ће бирачи моћи да одлуче да ли желе да њихов савет буде предвођен директно бираним градоначелником или не. Упркос подршци владе, у прве две године примене закона одржан је референдум у 22 области, од којих је њих 15 одбацило идеју о директно бираном градоначелнику (Loveland, I., *наведено дело*, стр. 341).

62 Више о томе: Кривокапић, Б. (ур.), *Аландска острва: пример усешине аутономије*, Београд, 2001.

Табела 14. Основни подаци о територијалној организацији Финске

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
5.451.270	338.435	18 региона и Аландска острва	313	17.416

(2) Устав Финске није богат одредбама о локалној самоуправи, тако да се тежишно уређивање ове материје препушта законима. У оквиру одредаба о основним правима, Устав гарантује домаћим држављанима и странцима са пребивалиштем у тој земљи бирачко право на општинским изборима и општинском референдуму, као и право да на други начин учествују у вршењу општинске власти, које се уређује законом (члан 14). У држави постоје општинске и регионалне власти, а општи принципи по којима се оне уређују биће прописани законом (члан 119).

Управљање општинама је засновано на принципу самоуправе њихових становника (члан 121. став 1). Уређивање општих принципа о управљању општинском и утврђивање дужности (послова) општина делегира се законодавцу (став 2. истог члана). Општине имају право да утврђују сопствени порез, на основу законских правила о пореској обавези и основу за њено утврђивање, а та правила треба да предвиде и правна средства којима лица и ентитети подложни пореској обавези могу да се заштите (став 3).

И правила о самоуправи у управним областима већим од општине (тј. регионима) прописују се законом. Посебно се гарантује народу Сами (Лапонцима) да у свом родном региону имају језичку и културну самоуправу, која се уређује законом (став 4. члана 121).

Принципи за административну поделу на општине утврђују се законом, а приликом успостављања територијалне поделе неопходно је водити рачуна о томе да делови становништва који говоре фински језик и они који говоре шведски језик имају могућност да користе услуге на свом језику под једнаким условима (члан 122).

3.2.14. Француска

(1) Територијалну организацију Француске (65,8 милиона становника) чини 36.658 општина (основни ниво), затим 96 департмана и три прекоморска департмана (средњи ниво), као и 13 региона и три прекоморска региона.⁶³ Главни град Париз има истовремено статус општине и департмана, подељен је на арондисмане (20) који имају положај сличан општинама, а градоначелник Париза се бира непосредно. Прекоморски департмани и региони, чије се специфичности даље

⁶³ Током протеклих неколико година дошло је до мање редукције у броју општина (укинуте су 42 општине) и броју департмана (укинута два департмана). Од 1. јануара 2016. године смањен је и број региона са 22 на 16. Према: *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, CEMR, 2016, pp. 29, 88.

неће анализирати, односе се на француске прекоморске територије (Нова Каледонија, Мартиник, Реунион и др.).

Ойшшине (communes) имају, као сопствене (децентрализоване) надлежности, послове урбанистичког планирања, предшколског и основног образовања, социјалне акције, заштите животне средине, снабдевања водом и одвођења вода, културе и спорта, али и традиционалне поверене послове, какви су послови вођења матичних књига, организовања државних избора, одржавања локалног јавног реда и одржавање локалних путева. Према закону од 2015. године, општинама је, поред тога, генералном клаузулом о надлежности призната надлежност у свим питањима која су од општинског интереса.

Органи општина су: 1) општински савет (*conseil municipal*), чије чланове бирају грађани на период од шест година (има нормативну функцију, бира градоначелника и др.); и 2) градоначелник (*maire*) са једним или више заменика, као извршни орган који руководи општинском управом и извршава одлуке савета.

Све општине су од 2014. године део једне од *међуопштинских сирукјура*, а надлежности ових структура су ограничене на послове које им алоцирају општине. Типови међуопштинских структура су: метрополитенске заједнице (са минимално 400.000 становника); градске заједнице (са најмање 50.000 становника); и заједнице општина (са најмање 15.000 становника).

Департамани су надлежни за одређена социјална питања (дечја заштита, заштита старих лица, брига о особама са посебним потребама, социјална помоћ), урбанистичко планирање и опремање, образовање на колецима, култура и туризам, јавна безбедност (заштита од пожара и служба за реаговање у случају опасности). Као органи департмана, постоје: 1) савет департмана (*conseil départemental*), чији се чланови бирају непосредно на шест година; и 2) председник (*président*) савета ког бирају чланови савета међу собом као департмански извршни орган, а у раду му помаже стални комитет који бира потпредседнике. У сваком региону постоји и префект (*préfet*), који је представник централне владе у департману и који је задужен за одржавање јавног реда и полицију, као и за надзор над локалним властима.

Рејони се старају о економском развоју, планирању развоја региона, саобраћају, средњим школама, програмима обуке за запошљавање, култури, туризму и другим питањима. Регионални органи су: 1) регионални савет (*conseil regional*), чије чланове бирају грађани на шест година; 2) стални комитет (*commission permanente*) који је биран од стране савет и који савету помаже у извршавању појединих његових надлежности; и 3) председник (*président*), биран од стране савета међу његовим члановима као регионална извршна власт и шеф регионалне администрације. И овде постоји префект (*préfet*), који такође врши и функцију департманског префекта у граду у ком је седиште региона. Одговоран је за обављање државних служби које су деконцентрисане на регионални ниво, за спровођење владине политике и за надзор над законитошћу рада и буџетских аката региона. Он припрема и предлоге политике регионалног економског,

друштвеног и територијалног развоја. Регион Корзике има специфичан статус и представља самоуправну власт са својим специфичним институцијама.⁶⁴

Табела 15. Основни подаци о територијалној организацији Француске

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
66.856.609	632.834	19	99 департмана	36.658	1.824

(2) Првом одредаба Устава које се односе на локалну самоуправу и друге територијалне заједнице (члан 24. став 3) утврђено је да се у Сенату (горњем дому Парламента) обезбеђује представљање територијалних заједница. Наредним одредбама (члан 34. ст. 2. и 3) законодавцу се делегира овлашћење да, између осталог, уреди систем избора чланова локалних скупштина и услове за обављање изборних функција чланова скупштина територијалних заједница, као и основна начела слободног управљања локалним заједницама, њихових надлежности и прихода.

У посебном поглављу о територијалним заједницама (колективитетима) садржан је већи број одредаба о статусу, организацији, управљању пословима, надзору, финансирању и другим питањима од значаја за ове заједнице. Као територијалне заједнице, Устав именује општине, департмане, регионе, заједнице са посебним статусом и прекоморске територијалне заједнице, а уместо њих се могу оснивати и друге, у складу са законом (члан 72. став 1). Опште правило о надлежностима тих заједница гласи да оне могу доносити одлуке у свим стварима које су у вези са њиховим пословима а који се на најбољи начин могу обављати на њиховом нивоу (исти члан, став 2). Самоуправа у овим заједницама врши се преко изабраних савета, у складу са законом, а у својим пословима заједнице могу доносити прописе (став 3). Заједницама и њиховим удружењима допушта се да, на начин уређен органским законом, на одређено време и на експерименталној основи, одступе од одредаба закона или прописа који уређују њихове надлежности, уколико се тиме не утиче на услове за уживање основних слобода и права (став 4). Ову одредбу треба схватити у смислу преузимања нових послова или тзв. факултативног делокруга.⁶⁵ Између заједница не може бити хијерархијских односа, али када заједнички делују на истом послу могуће је да једна од њих или њихово удружење организују заједничко деловање (став 5).

64 Детаљнији приказ територијалних колективитета ове земље, мада понешто застарео, пружа: Бребан, Г., *Административно право Француске*, Подгорица – Београд, 2002, стр. 67–95.

65 Факултативни или добровољни делокруг локалне самоуправе подразумева могућност преузимања одређених послова који су законом предвиђени и за које је локалним властима остављено да се одреде о томе да ли желе да их врше или не. Закон може предвидети и одређене услове које локална власт треба да испуњава (у погледу средстава и административних кадрова) да би преузела вршење таквих послова, па је у том случају пре у питању условљени делокруг локалне самоуправе.

Надзор над заједницама врши представник државе (тј. префект), који је одговоран за остваривање националних интереса, управни надзор и обезбеђење поштовања закона и њиховом раду (члан 72. став 5).

Бирачи имају право грађанске иницијативе (да петицијом траже стављање појединог питања на дневни ред скупштине заједнице) и да о појединим питањима одлучују на референдуму, који може бити само на иницијативу скупштине заједнице, а у оба случаја се та права остварују у складу са законом (члан 72-1. ст. 1. и 2). Поред тога, могућ је и саветодавни референдум о стварању заједнице са посебним статусом и измени њене организације, као и у случају промена граница заједнице (исти члан, став 3).

Све заједнице имају сопствене приходе, могу да убирају целокупан приход или део прихода од одређених пореза, као и да утврђују основицу и стопу пореза, у складу са законом. Порески и други сопствени приходи треба да представљају претежни део њихових прихода, у складу са законом. Сваки пренос овлашћења државе на заједнице мора бити праћен преносом средстава која су трошена за обављање тих овлашћења, а ако такво преношење узрокује увећане трошкове заједница, преносе им се средства предвиђена законом. Уз то, законом се уређују механизми за уједначавање (финансијских) једнакости између заједница (члан 72-2).

3.2.15. Холандија

(1) Поред 390 општина (*gemeenten*),⁶⁶ Холандија (16,8 милиона становника) има 12 провинција (*provincies*) као регионалне самоуправне јединице. Такође, као нарочити облик функционалне самоуправе постоје водопривредни одбори (*waterschappen*) и јавна тела професија и заната (удружења слична коморама).

Надлежности *ојшии*на су често конкурентне (подељене) са надлежностима провинција, а обухватају: урбанистичко планирање и градњу социјалних станова, послове изградње, локалне путеве, градски и јавни превоз, здравство и старање о младима, јавну безбедност и ред, управљање катастрофама, изградњу школа, основно и средње образовање, запошљавање, локалну привреду, бригу о деци, социјалне службе, културу и спорт, рекреацију и туризам, локалне медије и друго.

Општински органи су: 1) општински савет (*gemeenteraad*), чије чланове бирају грађани на четири године, по пропорционалном изборном систему и чијим радом председава градоначелник; 2) колегијум градоначелника и алдермана (*burgemeester en wethouders*) као општински извршни орган, који припрема предлоге одлука за савет и стара се о извршавању донетих одлука (алдерман је старешина управе, који се углавном бира у савету); и 3) градоначелник (*burgemeester*),

⁶⁶ Од 2012. до краја 2015. године, број општина је смањен за 28 (било их је 418). Видети: *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, CEMR, 2016, p. 59.

који председава саветом и колегијумом (извршним органом) и чији је глас одлучујући у колегијуму, а кога поставља централна власт (краљ) на предлог општинског савета, на период од шест година.

Провинције су надлежне за регионално планирање, заштиту животне средине, културу, туризам, јавни саобраћај и одржавање путева од провинцијског значаја, енергију и регионалне медије. У њима постоје три органа: 1) провинцијска скупштина (*provinciale staten*), бирана на непосредним изборима, а њоме председава краљевски комесар; 2) провинцијски извршни одбор (*gedeputeerde staten*), који припрема предлоге одлука за скупштину и стара се о њиховом извршавању, као и о спровођењу националне политике на регионалном нивоу, а чине га краљевски комесар и три до девет чланова које бира провинцијска скупштина; и 2) краљевски комесар (*commissaris von de koning*), кога на шест година, као свог повереника, поставља централна власт, тј. краљ, на предлог провинцијске скупштине.

Табела 16. Основни подаци о територијалној организацији Холандије

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
16.829.289	41.540	12 провинција	390	43.152

(2) У посебном одељку Устава о самоуправи најпре се уређује да се провинције и општине образују и укидају актом парламента, којим се врши и промена њихових граница (члан 123). Надлежности провинција и општина за уређивање и управљање њиховим пословима врше њихови органи, а исти органи могу бити законом овлашћени за доношење прописа и обављање управних послова (члан 124). Највиши органи провинција и општина су скупштина провинције и веће општина, њихове седнице су јавне, осим у случајевима предвиђеним законом. Органи провинција, поред скупштине, јесу њен извршни орган и повереник краља, а општине – њен извршни орган и градоначелник (члан 125). Повереник краља и градоначелник постављају се краљевим указом (члан 131). Провинцијске и општинске прописе доносе њихови представнички органи, када су овлашћени законом (члан 127). Поједина своја овлашћења, скупштина провинције и веће општина могу поверити другим (својим) органима (члан 128).

(3) Право да бирају и да буду бирали за одборнике у скупштини провинције и већу општина имају држављани Холандије са пребивалиштем у провинцији, односно општини, који имају право гласа за Доњи дом националног парламента. Избори одборника се спроводе по пропорционалном систему, у складу са законом, непосредно и тајним гласањем. Мандат одборника траје четири године и може се продужити у складу са законом. Закон утврђује функције које су неспојиве са одборничком функцијом, као и препреке за вршење одборничке функције (сродство, брак) и разлоге за престанак те функције. Када гласају, одборници нису везани мандатом или упутствима, тј. ставовима своје странке или гласача

(члан 129). Гласачко право може бити законом признато и становницима који нису холандски држављани, уз испуњење одређених услова (члан 130).

(4) Организација провинција и општина и састав и надлежности њихових органа уређују се законом, као и надзор над радом тих органа. Одлуке провинцијских и општинских органа могу бити предмет претходног надзора само када је то предвиђено законом или актом донетим на основу закона. Законом се утврђују и правила за случај недоношења прописа из надлежности провинција и општина, као и за случај када њихови органи тешко занемарују своје дужности. Парламенту је делегирано и право да својим актом уреди порезе које утврђују покрајински и општински органи и њихове финансијске односе са централним органима (члан 132).

(5) Одредбе члана 133. односе се на водопривредне одборе, а чл. 134. и 135. на јавна тела за професије и занате и друга јавна тела. Надзор над радом водопривредних одбора врше и органи провинција. Уређено је и да се сукоби надлежности између јавних органа решавају краљевим указом, изузев када су за то надлежни судови или други органи одређени законом (члан 135).

3.2.16. Хрвајска

(1) Територијална самоуправа у Хрватској (4,2 милиона становника) организована је као двостепена: основни ниво (локална самоуправа) чини 428 општина и 127 градова (укупно 555), а средњи ниво (подручна или регионална самоуправа) представљају жупаније, којих има 21, рачунајући ту и главни град Загреб који истовремено има статус града и жупаније. Општине су јединице локалне самоуправе са мање од 10.000 становника, а код градова се разликују мањи градови (са више од 10.000 становника) и велики градови (са више од 35.000 становника).⁶⁷

Општине су надлежне у следећим питањима: уређење насеља и становање, просторно и урбанистичко планирање, комунална привреда, брига о деци, социјална помоћ, примарна здравствена заштита, васпитање и основно образовање, култура, физичка култура и спорт, заштита потрошача, заштита животне средине, противпожарна и цивилна заштита, саобраћај на свом подручју и друго. Као додатне надлежности, градови обављају послове одржавања јавних путева, изградње и издавања пословног простора и друго.

Органи општина и градова су: 1) општинско/градско веће, бирано непосредно на четири године; и 2) начелник општине, односно градоначелник, као извршни орган задужен за руковођење администрацијом и извршавање закона.

Жупаније су надлежне у областима образовања, здравства, регионалног и урбанистичког планирања, економског развоја, саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре, одржавања јавних путева и сл. Органи жупанија су: 1) жупанијска

67 Видети нпр.: Koprić, I., „Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, br. 3 (2010), str. 665–681.

скупштина, бира на непосредним изборима на четири године; и 2) жупан, кога бира скупштина и који је њен извршни орган и представник жупаније.⁶⁸

Табела 17. Основни подаци о територијалној организацији Хрватске

Број становника	Површина у км ²	Регионални/средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
4.246.700	56.594	21 жупанија	555	7.652

(2) Слично Уставу Републике Србије, полазну норму о локалној самоуправи у Уставу Републике Хрватске представља норма према којој је државна власт ограничена уставом зајемченим правом на самоуправу, с тим што она у случају Хрватске обухвата локалну и подручну (регионалну) самоуправу (члан 4. став 1). Такође, прописано је да се положај, делокруг и организација главног града Загреб уређују законом (члан 13), као и да се одређени послови државне управе могу законом поверити органима локалне и подручне самоуправе (члан 117. став 2). Утврђена је и надлежност Уставног суда за одлучивање о (1) уставним жалбама против појединачних одлука органа самоуправе кад су тим одлукама повређена људска права и (2) уставним жалбама због повреде права на локалну и подручну самоуправу (члан 129. став 1. тачка 4).

(3) Централне норме о локалној и подручној самоуправи садрже чл. 133. до 138. Првим од тих чланова се грађанима јемчи право на локалну и подручну самоуправу, које се остварује преко представничких тела изабраних на непосредним изборима и путем непосредног учешћа грађана у управљању локалним пословима. Као облици непосредног учешћа грађана именовани су зборови грађана и референдум, а уз њих су могући и други облици непосредног одлучивања у складу са законом и статутом. Сва ова права имају и грађани ЕУ, у складу са законом и правним тековинама ЕУ.

Чланом 134. утврђени су облици локалне и подручне самоуправе. Као јединице локалне самоуправе постоје општине и градови, а законом се могу одредити и друге јединице, чија се подручја одређују на начин прописан законом. Подручна самоуправа се остварује у жупанијама, чија се подручја одређују на исти начин. Граду Загребу може се законом утврдити положај жупаније, а другим већим градовима могу се дати овлашћења жупаније. У насељу или делу насеља могу се, у складу са законом, оснивати облици месне самоуправе.

Одредбе члана 135. посвећене су надлежностима самоуправних јединица. Њихов делокруг чине послови од локалног, односно регионалног значаја, а за оба нивоа самоуправе су назначене области у којима такве надлежности могу постојати и које се, као конкретни послови, прецизирају законом. Приликом додељивања

⁶⁸ Видети: Корajiћ-Škrlec, N., „Од једноступене до вишеступене локалне самоуправе: локална самоуправа у Хрватској“, у: Злокапа, З., Дамјановић, Д. (ур.), *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд, 2007, стр. 50–91.

послова предност ће имати органи који су најближи грађанима, уз вођење рачуна о ширини и природи послова и о захтевима ефикасности и економичности (тј. утврђен је принцип супсидијарности у дословном смислу који му је дат у Европској повељи о локалној самоуправи).

Јединицама локалне и подручне самоуправе признаје се право да, у оквиру закона, својим статутима самостално уреде своју унутрашњу организацију и делокруг својих органа уз прилагођавање локалним потребама (члан 136). У обављању изворних (сопствених) послова уживају самосталност и подлежу само надзору уставности и законитости од стране надлежних централних органа (члан 137).

У погледу финансирања, прописано је да јединице локалне и подручне самоуправе имају право на сопствене приходе којима слободно располажу у обављању својих послова, а ти приходи морају бити у сразмери са њиховим уставним и законским надлежностима. Додатно, утврђена је дужност државе да помаже финансијски слабије јединице локалне самоуправе, у складу са законом (члан 138).

3.2.17. Чешка

(1) Поред 6.258 општина (*obce*), у Чешкој (10,5 милиона становника) постоји 14 региона (*kraje*).⁶⁹ Општине имају надлежности у следећим областима: локални развој и буџет, пољопривреда и шумарство, снабдевање водом и одвођење вода, основно образовање, изградња, социјалне службе, просторно планирање, јавни локални саобраћај и слично.

Структуру органа чине: 1) општинско веће (*zastupitelstvo obce*), као представничко тело чије чланове бирају грађани на четири године; 2) општински одбор (*rada obce*), као извршни орган чије чланове бира веће, с тим што су његови чланови по положају градоначелник и његов заменик; и 3) градоначелник (*starosta* у мањим општинама и градовима, а *primátor* у већим градовима), биран од стране општинског већа (председава општинским одбором, руководи администрацијом и представља општину).

Главни град Праг је подељен на дистрикте, од којих сваки има бирано локално веће, а оно бира извршни одбор и свог градоначелника. Статусно, овај град је у исто време општина и регион, чији органи обављају надлежности општине и региона.

Региони су надлежни за средње образовање, мрежу путева, социјалне службе, заштиту животне средине, саобраћај, регионални развој, здравство и друго. Имају као своје органе: 1) регионалну скупштину (*zastupitelstvo kraje*), бирану на непосредним изборима на четири године, која је овлашћена и да подноси предлоге закона националном парламенту; 2) регионални одбор (*rada kraje*) – извршни

69 Више о томе: Lacina, K., Vajdova, Z., „Локална самоуправа у Републици Чешкој“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 153–181. О чешким регионима видети: Rajas, P. J., „Regionalization: The Case of the Czech Republic“, у: Дамјановић, М. (ур.), *Нове регионалне политике и европска искуства – New Regional Policies and European Experiences*, Београд, 2012, стр. 453–470.

орган региона, сачињен од председника региона, његовог заменика и других чланова које бира скупштина (рад извршног органа подржава регионална управа, са директором на челу); и 3) председник (*hejtman*) биран од стране скупштине међу њеним члановима.

Табела 18. Основни подаци о територијалној организацији Чешке

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
10.512.419	78.867	14 региона	6.258	1.680

(2) Међу основним начелима Устава налази се гаранција права аутономним територијалним јединицама (општинама и регионима) на самоуправу (члан 8). Регионима је признато и право законодавне иницијативе (члан 41. став 2), а њихови органи и органи општина могу доносити прописе на основу и у оквиру граница закона (члан 79. став 3). Региони имају право да подносе уставне жалбе против незаконитог задирања од стране државе, о којима одлучује Уставни суд. Исти суд одлучује о сукобу надлежности између државних органа и органа региона, ако за то није законом дато овлашћење другом органу. Када закон то предвиди, Врховни управни суд ће уместо Уставног суда имати надлежност за поништавање подзаконских аката (за оцену њихове законитости), као и за одлучивање о сукобу надлежности између државних и регионалних органа (члан 87).

(3) У одељку о територијалној самоуправи (чл. 99. до 105) садржан је већи број одредаба о општинама и регионима. Члан 99. дефинише општине као основне, а регионе као више самоуправне територијалне јединице. У оба случаја, оне су територијалне јединице грађана са правом на локалну самоуправу (члан 100. став 1). Оне могу бити и управни окрузи, кад је то предвиђено законом (став 2. истог члана). Свака општина је део региона, а региони се могу основати или укинути само уставним законом (ст. 3. и 4. истог члана).⁷⁰

У погледу органа општина и региона прописано је да њима независно управљају њихова представничка тела (члан 101. ст. 1. и 2). Чланови тих тела бирају се на непосредним изборима, на мандат од четири године, а услови за превремене изборе уређују се законом (члан 102). Надлежности представничких тела могу да се утврде само законом, а она могу доносити и општеобавезујуће прописе у оквирима своје надлежности (члан 104. ст. 1. и 3). Представничко тело општине је надлежно у самоуправним стварима општине, уколико поједине од тих ствари нису законом поверене региону (члан 104. став 2). Општинама и регионима могу се законом поверити послови државне управе (члан 105).

Као тела јавног права, општине и региони могу поседовати имовину и управљати својим пословима на основу сопственог буџета (члан 101. став 3). Право

⁷⁰ Видети: Уставни закон бр. 347/1997/36 о оснивању виших самоуправних територијалних заједница, усвојен децембра 1997. године.

државе да интервенише у послове општина и региона ограничено је на случајеве неопходне за заштиту законитости, на начин предвиђен законом (члан 101. став 4).

3.2.18. Швајцарска

(1) Федерално уређење Швајцарске (8,2 милиона становника) подразумева знатне разлике у уређењу локалне самоуправе у појединим кантонима (постоји 20 кантона и шест полукантона). Општине су једини ниво локалне самоуправе и има их 2.324.⁷¹ Генерално, постоје два различита система локалне самоуправе, од којих први почива на систему непосредне, а други на систему представничке демократије.

Први систем се примењује у мањим општинама и почива на скупштини (скупу) свих грађана са бирачким правом, који желе да учествују у одлучивању о општинским питањима. Они доносе одлуке као „законодавно“ тело и бирају извршне органе за спровођење тих одлука. Овакве скупштине (*parlements cantonaux*) одржавају се обично два пута годишње, а такав систем је у примени у великом броју малих општина (око 80% од укупног броја општина).

Општине са већим бројем становника (преко 1.000) примењују други модел, који почива на непосредно бираном представничком телу – општинском већу, а његов назив и број чланова варирају у појединим кантонима. И изглед извршног органа је различит у појединим кантонима, као и функција и положај градоначелника или председника општине, који могу бити непосредно бирани или бирани од стране општинског већа, опет зависно од уређења у појединим кантонима.

Надлежности општина обухватају питања старања о културном и природном наслеђу, образовању, јавном реду и надзору саобраћаја, цивилној заштити, просторном и урбанистичком планирању, путној мрежи, снабдевању водом и одвођењу вода, одржавању улица и путева, спорту, култури, енергији, социјалним службама и локалним таксама. И у овом случају присутне су разлике међу општинама различитих кантона, од чијег законодавства често зависи и степен локалне аутономије.⁷²

Табела 19. Основни подаци о територијалној организацији Швајцарске

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
8.211.700	41.285	20 кантона и 6 полукантона	2.324	3.533

71 Број општина је 2012. године износио 2.551, што значи да је до почетка 2016. године укинуто 227 општина. Према: *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, CEMR, 2016, p. 79.

72 Мада понешто застарела у погледу података, веома добар увид у швајцарски систем локалне самоуправе пружа наведена студија М. Јовичића о локалној самоуправи у Енглеској, Шведској и Швајцарској.

(2) С обзиром на то да је материја локалне самоуправе превасходно у кантоналној надлежности, у савезном уставу ове земље (Уставу Швајцарске Конфедерације) нема много одредаба о истој материји. Кантонима је препуштено и да уређују остваривање политичких права грађана у општинама, с тим да та права грађанин остварује у оној општини у којој има пребивалиште, уз могућност изузетака од тог правила. Један такав изузетак предвиђа и сам Устав, а њиме се допушта кантонима да предвиде право лица, које није регистровано као становник, да гласа на општинским изборима и у општинским стварима (тј. преко облика непосредне демократије) пошто проведе најмање три месеца настањено у кантону и општини (члан 39).

Устав гарантује аутономију општина која се остварује у складу са кантоналним законом (члан 50. став 1). Савезни ниво власти је дужан да у својим активностима узима у обзир могуће последице по општине, водећи посебно рачуна о положају градова у урбаним подручјима, као и планинских регија (члан 50. ст. 2. и 3). Посебно је утврђена и надлежност Савезног врховног суда да решава спорове у вези са повредама аутономије општина (члан 189).

Преостале одредбе се односе на материју пореза и опорезивања. Савезни органи су дужни да, приликом утврђивања пореских стопа, узимају у обзир терет директног опорезивања који намећу кантони и општине (члан 128). Међу својим овлашћењима, савезна држава има и овлашћење да утврди начела за хармонизацију директних пореза које намећу сви нивои власти – савезни, кантонални и општински (члан 129). Кантони и општине не могу да уводе сличне порезе у стварима које су савезним законом проглашене као предмет или изузете од пореза на додатку вредност, посебног пореза на потрошњу или пореза по одбитку (члан 134).

3.2.19. Шведска

(1) На територији Шведске (9,6 милиона становника) постоји 290 општина (*kommuner*) и, на регионалном нивоу, 11 округа (*landsting*) и девет региона (*regioner*).

Општинске имају као своје органе: 1) скупштину (*kommunfullmäktige*), бирану на непосредним изборима на четири године (она доноси одлуке као највише представничко тело, али може знатан део тог посла пренети на извршни одбор и специјализоване одборе);⁷³ 2) извршни одбор (*kommunstyrelsen*), биран од стране скупштине према заступљености партија у њеном саставу, са улогом извршног органа, шефа локалне администрације и координатора специјализованих одбора; и 3) председника (*kommunstyrelsens ordförande*), који је у неким општинама са положајем извршног одбора и градоначелника, а у другима само председника скупштине.

⁷³ Специјални одбори су састављени од чланова које именује скупштина, са задатком да помажу извршном одбору у припремању и извршавању одлука које доноси скупштина.

Надлежности општина су: социјалне службе, брига о деци и предшколским установама, основно и средње образовање, брига о старима, помоћ особама са посебним потребама, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, урбанистичко планирање, управљање отпадом, спасилачка и хитна служба, снабдевање водом и канализација, одржавање путева. Све наведене надлежности су постављене као обавезне, а уз њих постоје и факултативне у областима културе, изградње, енергије, запошљавања, индустријских и комерцијалних служби.⁷⁴

Окружне и реионалне надлежности, такође, деле се на обавезне и факултативне. Прве су у областима здравства, стоматологије и саобраћаја од регионалног значаја (преко нарочитих регионалних саобраћајних јавних власти), а друге се односе на регионални развој, културу и туризам. Као представничко тело, у округу постоји окружно веће (*landstingsfullmäktige*), а у регионима регионална скупштина (*regionfullmäktige*), у оба случаја бирана непосредно на четири године. Други орган је извршни одбор (*landstingsstyrelsen* у округу, односно *regionstyrelsen* у региону), именован од стране већа, односно скупштине, са стандардним кругом извршних овлашћења (припремање предлога одлука, извршавање одлука и друго). И овде могу постојати специјализовани одбори за поједина питања, односно области. У округу постоје и подручне јединице државне управе, којима руководи гувернер именован од владе. Региони се од округа разликују по ширим овлашћењима у области регионалног развоја. Један од региона (*Gotland* – острво у Балтичком мору) због свог нарочитог положаја има истовремено статус општине и региона.

Табела 20. Основни подаци о територијалној организацији Шведске

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
9.644.864	438.574	11 округа и 9 региона	290	33.258

(2) Устав Краљевине Шведске садржи посебан одељак о локалним властима са шест чланова, а одредбе о истом предмету постоје и у другим деловима овог акта. У оквиру основних начела за уређење власти, као првог дела Устава, налазе се три битна начела о локалној самоуправи. Према првом, прописаном већ у члану 1. Првог одељка, локална самоуправа се одређује као један од темеља шведске демократије (демократија се, према истом начелу, остварује кроз представнички и парламентарни облик владавине и кроз локалну самоуправу). Друго начело одређује да се локалне власти организују на два нивоа – локалном и регионалном (члан 7. истог одељка), а треће да су централни и управни органи локалне самоуправе носиоци управне власти (члан 8).

⁷⁴ О локалној самоуправи у овој земљи видети наведену студију М. Јовичића, као и: Montin, S., Атна, Е., „Закон о локалној самоуправи и реформа локалне самоуправе у Шведској“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 89–109.

Влада је дужна да у обављању („припремању“) својих послова прибави информације и мишљења локалних власти ако је то потребно (Одељак 7. члан 2). С тим у вези, посебно је уређено да је влада дужна да, пре доношења закона у парламенту (тј. у фази припреме предлога закона), прибави мишљење Савета за законодавство о закону који се односи на локално опорезивање и о законима којима се успостављају обавезе локалним властима (Одељак 8. члан 21).

У оквиру одељка о законима и другим прописима (Одељак 8), прописано је да парламент и влада могу овластити локалне органе да доносе прописе (члан 1), као и да се законом уређују начела о организацији и поступцима које спроводе локалне власти, локалним порезима и надлежности и одговорности тих власти (члан 2). Парламент може овластити локалну власт да доноси прописе о (локалним) накнадама, као и о порезима за регулисање услова локалног саобраћаја (члан 9). Према члану 7. истог одељка, влада је у циљу заштите локалне самоуправе ограничена у праву да донесе пропис који би се односио на локално опорезивање. С друге стране, влада има право да у питањима за чије је регулисање овлашћена од стране парламента, изврши поверавање тих овлашћења локалним властима (члан 10).

Посебан одељак Устава, који је посвећен управи (Одељак 12) садржи неколико битних одредаба о положају локалне управе. Свим органима јавних власти, укључујући парламент и локална представничка тела, забрањује се да утичу на начин одлучивања управних органа у појединачним случајевима, а иста забрана се односи и на утицаје којима би биле изложене локалне власти (члан 2). Послови државне управе могу се поверити локалним властима (члан 4), а као услов за добијање функције или постављење у локалним властима може бити предвиђено шведско држављанство (члан 6).

(3) Шест чланова у одељку о локалним властима (Одељак 14) прописују следеће: 1) Шведска има општине и окружне савете, а одлуке у овим локалним властима врше изабране скупштине; 2) локалне власти су одговорне за обављање својих и поверених послова, у складу са законом; 3) свако ограничавање локалних власти (у слободи акције) не сме да прекорачи оно што је неопходно, имајући у виду сврху ограничења (принцип сразмерности); 4) локалне власти имају право да разрешују порез потребан за управљање својим пословима; 5) законом се локалне власти могу обавезати да (солидарно) допринесу трошковима других јавних власти, да би се постигла једнака финансијска основа; и 6) законом се уређује подела на подручја локалних власти.

Поред наведених, Устав садржи и посебне одредбе о рату и ратној опасности, према којима се на окупираној територији не могу одржавати избори или доносити одлуке локалних власти, а овлашћења локалних власти се врше у складу са нарочитим законом (Одељак 15. чл. 9. и 12).

3.2.20. Шпанија

(1) Локална самоуправа у Шпанији (46,5 милиона становника) организована је у 8.124 општине (*municipios*), уз које постоје и 52 окружна савета (*diputaciones, consejos, cabildos*).⁷⁵ Као регионална држава, Шпанија је подељена на 17 аутономних заједница (*comunidades autónomas*), а посебну аутономију уживају и два града – Сеута и Мелиља (*ciudades autónomas*).

Општинске и окрузи имају локална већа (*pleno*), чије чланове бирају грађани непосредно на четири године, затим локалну владу (*junta de gobierno*) и градоначелника (*alcalde*), односно председника (*presidente*). Локалну владу чине градоначелник и његови помоћници, које он именује међу члановима већа. Локално веће именује градоначелника, а он председава његовим седницама и седницама локалне владе. Градоначелник може бити бирач и непосредно.

Све локалне заједнице имају као своје основне надлежности: снабдевање водом, улично осветљење, градски саобраћај, безбедност хране, одржавање путева, одвођење вода и управљање отпадом. Други део њихових надлежности зависи од њихове величине: 1) општине са више од 5.000 становника надлежне су за локалну полицију, зелене површине и јавне библиотеке; 2) општине са више од 20.000 становника надлежне су за социјалне службе, заштиту од пожара и спортске објекте; и 3) општине са више до 50.000 становника имају надлежности у областима јавног саобраћаја и заштите животне средине. Највеће општине, дакле, кумулирају све описане надлежности.⁷⁶

Аутономне заједнице имају као своје органе регионалну скупштину, као и два извршна органа која скупштина бира: регионалну владу и председника. Њихове надлежности обухватају привредна питања и економски развој, пољопривреду, културу, социјалну политику, заштиту животне средине, здравство, образовање и друго, а могу да образују и полицијске снаге. Два аутономна града, као посебне аутономне и управне јединице, представљају средња решења између општина и аутономних заједница и немају законодавна овлашћења.

Поред наведених јединица које имају уставни статус, у Шпанији постоје и други типови локалних власти, као што су асоцијације општина (*mancomunidades*), метрополитенске области (*áreas metropolitanas*) или тзв. територијалне јединице мање од општина (*entidades de ambito territorial inferior al municipio*) и др. Метрополитенске области су локалне јединице које окупљају општине унутар великих урбаних целина чији су становници повезани у економском и социјалном смислу, а што проузрокује потребу за заједничким планирањем и координацијом.

⁷⁵ Међу 52 окружна савета налази се њих седам на Канарским острвима, четири на Балеарским острвима, три у Баскији и 38 у осталим деловима Шпаније.

⁷⁶ Више о томе: Jubeigas, C. F., Hernandis, J. P., Lliso, E. F., Chover, S. C., „Шпански систем територијалне самоуправе“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 63–87.

У складу са законом из 1985. године, њих оснивају аутономне заједнице својим законима и уређују њихове органе.⁷⁷

Табела 21. Основни подаци о територијалној организацији Шпаније

Број становника	Површина у км ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
46.597.760	505.970	17 аутономних заједница и 2 аутономна града	8.176	5.688

(2) Према Уставу, држава је територијално организована у општине, покрајине (округе) и аутономне заједнице, а све територијалне јединице уживају аутономију у управљању сопственим пословима (члан 137). Аутономија општина се гарантује Уставом, оне уживају својство правног лица и њима управљају општинска већа која чине председник и чланови. Чланове бирају становници општине, на начин утврђен законом, а председника бирају чланови већа или становници на непосредним изборима (члан 140).

Покрајина (тј. округ) образује се груписањем општина, има својство правног лица и њен је циљ обављање активности државе. Њене границе потврђује државни парламент, а управљање покрајином поверава се делегацијама или другим корпорацијама представничког карактера. Поред покрајина, могу се образовати и заједнице општина, а у архипелазима свако острво има сопствену управу у облику скупштине или већа (члан 141).

(3) Локалне заједнице морају располагати средствима која су довољна за обављање функција утврђених законом. Локалне финансије почивају углавном на сопственим приходима од пореза и на учешћу у порезима државе и аутономних заједница (члан 142).

Аутономне заједнице су надлежне за измену граница општина на свом подручју, као и за послове државне управе који су на њих пренети у односу на локалне јединице, а чије је даље преношење на локални ниво дозвољено законима који утврђују правни режим локалне самоуправе (члан 148. став 1. тачка 2).

⁷⁷ О томе нпр. Retortillo, R. C., Vilalta Reixach, M., Covilla Martinez, J. C., „The Barcelona metropolitan area: the creation of a local metropolitan government“, излагање на симпозијуму *The Impact of Regionalisation, Inter-Municipal Cooperation and Metropolitanisation on Local, Regional and National Governments in Europe*, Observatory for Local Autonomy, Братислава 30. јун – 2. јул 2016. године.

3.3. Упоредноправна анализа основних института

3.3.1. *Јемство и концепциј локалне самоуправе*

(1) Већина анализираних устава садржи одредбу о јемству локалне самоуправе, док у мањем броју устава таквих одредаба нема. Сама стилизација одредаба о јемству локалне самоуправе веома је разнолика. Она може да укључује и извесну разраду, као што је, на пример, случај са Основним законом СР Немачке, према коме јемство самоуправе обухвата и право на сопствене финансијске изворе. У неким случајевима је као титулар права на локалну самоуправу одређено становништво локалне заједнице, држављани или грађани, а у другима изостаје одређење титулара овог права. Зависно од броја нивоа на којима се организује самоуправа, јемство обухвата само локалну самоуправу у општинама или у општинама и на другом нивоу локалне самоуправе, односно и на регионалном нивоу. Наведене приступе илуструју следећи примери:

- „Устав гарантује аутономију општина“ (члан 140. Устава Краљевине Шпаније); „Аутономија општина гарантује се у складу са кантоналним законом“ (члан 50. Устава Швајцарске Конфедерације); „Гарантује се право аутономних територијалних јединица на самоуправу“ (члан 8. Устава Чешке Републике);
- „Јединствена и недељива Република признаје и подстиче локалну аутономију“ (члан 5. Устава Републике Италије); „Локална самоуправа је призната и гарантована у Руској Федерацији“ (члан 12. Устава Руске Федерације);
- „У Словенији је зајемчена локална самоуправа“ (члан 9. Устава Републике Словеније); „У Републици Хрватској државна је власт устројена на начелу диобе власти на законодавну, извршну и судбену а ограничена је Уставом зајемченим правом на локалну и подручну (регионалну) самоуправу“, односно „Грађанима се јамчи право на локалну и подручну (регионалну) самоуправу“ (Устав Републике Хрватске, члан 4. став 1. и члан 133. став 1).

(2) Уз јемство локалне самоуправе, један број устава утврђује и принцип децентрализације као темељ уређења власти и постојања локалне самоуправе. Такав је случај са Уставом Краљевине Белгије (члан 162. став 2. тачка 3), Уставом Републике Италије (члан 5) и Уставом Републике Пољске (члан 15. став 1). Шведски устав (члан 1) одређује локалну самоуправу као један од три кључна садржаја, односно начина остваривања демократије у овој земљи (уз представничку демократију и парламентарни облик владавине), тј. као локалну демократију или базу демократије у друштву.

(3) Од уставотвораца се не очекује да преузимају дефиниције појмова из међународних уговора, какав је случај са појмом локалне самоуправе који је дат у члану 2. Европске повеље о локалној самоуправи,⁷⁸ већ да садржински одреде елементе или неке од елемената (тј. принципе и правила) који ће усмерити радњу законодавца тако да се њоме обезбеди да локална самоуправа у материјалном смислу одговара захтевима из наведеног документа. У свим анализираним уставима тај циљ је и остварен, тако да уставноправни положај локалне самоуправе и одговара концепту локалне самоуправе у Повељи (тј. праву на самостално управљање сопственим локалним пословима и праву на самоорганизовање које се огледа у слободном избору демократских органа).

Ипак, неки од устава садрже формулације које су ближе одређењу овог концепта у Повељи. Тако, на пример, у Основном закону СР Немачке (члан 28. став 2) утврђено је да „општинама мора бити зајемчено да по сопственој одговорности, у оквиру закона, регулишу све надлежности локалне заједнице“, а у Уставу Пољске (члан 16. став 2) да локална самоуправа учествује у вршењу јавне власти, да се део јавних послова за који је она надлежна одређује законом и да се ти послови „врше под сопственом одговорношћу локалне самоуправе“. Устав Данске (члан 82) прокламује право општина да својим пословима управљају самостално и под надзором државе, а Устав Руске Федерације (члан 131. став 1) да локална самоуправа омогућава независно одлучивање становништва локалне заједнице и својину, коришћење и управљање општинском имовином.

Сви анализирани уставни, на другој страни, гарантују право локалне самоуправе на самоорганизовање, у складу са уставом и законом. Садржина тог права је у неким од анализираних устава мање, а у другима више одређена, па тиме и у различитој мери условљена. У првом случају уставни се задржавају на утврђивању општијих принципа за организовање власти у локалним заједницама, уз одређивање представничког органа као највишег органа локалне власти и евентуално одређивање облика непосредног учешћа грађана као комплементарног или конкурентног модела управљања локалном заједницом. У мањем броју земаља уставне одредбе о локалним органима власти су потпуније, чиме се законодавцу оставља мање простора за уређивање тог питања. Као што ће бити детаљније указано (у оквиру питања 3.3.4), у оба случаја је, међутим, тек анализа закона права мера за одређивање степена условљености права локалне самоуправе на самоорганизовање.

78 Према ставу 1. тог члана: „локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под сопственом одговорношћу и у интересу локалног становништва“, а став 2. утврђује да ће то право вршити слободно изабрани савети или скупштине (представнички органи), који могу имати извршне органе који су њима одговорни, као и да се тиме ни на који начин не отклања могућност да, уместо представничких органа или уз њих, постоје облици директне демократије.

3.3.2. Врсте јединица локалне самоуправе и њихов међусобни однос

(1) У кругу анализираних земаља постоје оне са једностепеном и двостепеном локалном самоуправом, а у већини њих образован је и регионални ниво самоуправе или постоје федералне јединице као први субнационални ниво власти. Све врсте тих јединица и њихов број, као и просечан број становника у првостепеним јединицама локалне самоуправе, приказани су у Табели 22. Скреће се пажња да су, сагласно терминологији прихваћеној у ЕУ и Савету Европе, под регионалним нивоом власти обухваћене различите јединице првог (највишег) субнационалног нивоа власти (федералне јединице, територијалне аутономије и региони различитих типова) упркос знатним уставноправним разликама између њих.

Табела 22. *Нивои и број јединица локалне и регионалне самоуправе, са просечним бројем становника у првостепеним јединицама локалне самоуправе (ЈЛС)*

Држава	Првостепене ЈЛС	Број становника у првостепеним ЈЛС	Другостепене ЈЛС	Регионални ниво
Аустрија	општине, градови – 2.100	4.051	–	покрајине – 9
Белгија	општине – 589	19.022	провинције – 10	федералне јединице – 3
Грчка	општине – 325	33.823	–	региони – 13
Данска	општине – 98	57.420	–	региони – 5
Италија	општине – 8.006	7.592	провинције – 100 метрополитенски градови – 10	региони – 20
Мађарска	општине, градови, дистрикти, градови – жупаније, главни град – 3.177	3.086	жупаније 19	–
Немачка	општине, градови – 11.313	7.140	окрузи – 295	земље – 16
Пољска	општине, градови, главни град – 2.479	15.528	окрузи – 180	војводства – 16
Русија	градске и сеоске општине – 20.298	7.208	рејони – 1.823, градски окрузи – 535, градски окрузи са поделом – 267	републике – 85, области – 46, крајеви – 9, градови савезног значаја – 3, аутон. области и окрузи – 5
Словачка	општине – 2.751, градови – 140, градски дистрикти – 39	1.848	–	региони – 8
Словенија	општине и градови – 212	9.722	–	–

Држава	Првостепене ЈЛС	Број становника у првостепеним ЈЛС	Другостепене ЈЛС	Регионални ниво
Уједињено Краљевство	грофовије, области, унитарне управе, комбиноване локалне власти – 419	153.418	области, метрополитенске области	Енглеска, Велс, Шкотска и Северна Ирска
Финска	општине – 313	17.416	–	региони – 18, АП Аландска острва
Француска	општине – 36.558	1.824	департмани – 96 прекоморски департмани – 3	региони – 13, прекоморски региони – 3
Холандија	општине – 390	43.152	–	провинције – 12
Хрватска	општине и градови – 555	7.652	жупаније – 21 ⁷⁹	жупаније – 21 ¹
Чешка	општине – 6.258	1.680	–	региони – 14
Швајцарска	општине – 2.324	3.533	–	кантони – 20 полукантони – 6
Шведска	општине – 290	33.258	–	окрузи – 11, региони – 9
Шпанија	општине – 8.124 окрузи – 52	5.688 /без округа/	–	аутономне заједнице – 17 аутономни градови – 2

(2) Општине као основне и првостепене јединице локалне самоуправе чине преовлађујући модел у читавом свету, па тако и у кругу 20 европских земаља чији су уставни обухваћени овом студијом. Као једини изузетак од тог модела појављује се Уједињено Краљевство, у којем су првостепене јединице грофовије или јединице другог назива, а у сваком случају неупоредиво пространије од општина и утемељене на другачијој концепцијској основи. Уз општине често као првостепене јединице постоје градови (у неким земљама градске општине) или уже јединице у градовима, а изузетно и базичне јединице другачијег назива (на пример, градови са статусом жупаније и дистрикти у главном граду Мађарске), окрузи у Шпанији.

Што се тиче величине општина, односно броја становника у њима, често се у анализама тог питања, а посебно онима које обухватају дуже периоде, наглашава као општи тренд укрупњавање општина. Тај тренд се образлаже урбанизацијом, намером ширења надлежности општина и са њом повезаном потребом да општина има адекватне (веће) економске, административне и друге потребне капацитете за преузимање нових надлежности, као и рационализацијом, буџетском штедњом и другим сличним разлозима. Не спорећи правилност закључка о таквом тренду, потребно је уочити да се у појединим од земаља обухваћених овом студијом уочавају и супротни примери, тј. оснивање нових општина, али и настојање да се очува постојећи и не тако мали број општина. Просечан број становника у општинама, као што се може видети из Табеле 22, у шест земаља је

⁷⁹ Жупаније су у исто време јединице подручне и регионалне самоуправе.

испод 5.000 (Аустрија, Мађарска, Словачка, Француска, Чешка и Швајцарска), у шест земаља од 5.000 до 10.000 (Италија, Немачка, Русија, Словенија, Хрватска и Шпанија), у три земље од 10.000 до 20.000 (Белгија, Пољска и Финска), у Шведској 33.258, Грчкој 33.823, Холандији 43.152 и Данској 57.420. Ова последња је највећа, а најмања просечна општина је у Чешкој – 1.680 становника.

Да би општина добила статус града, у уставу може бити предвиђен минимални број становника (на пример, 20.000 становника у Аустрији и Словенији, а у Хрватској 10.000 становника за мање градове и преко 35.000 становника за веће градове). Већина устава препушта законодавцу да уреди услове за добијање статуса града, а у сваком случају је за добијање тог статуса потребна одређена процедура и одлука надлежног централног органа (по правилу парламента, а у Италији председника Републике). Статус града редовно претпоставља добијање ширих надлежности од општине, које се по изузетку, какав срећемо у шпанском уставу, набрајају у самом уставном тексту. Најчешће постоје и посебна уређења за велике градове (у Русији градови савезног значаја, у Италији метрополитенски градови, у Уједињеном Краљевству метрополитенске области), као и за главне градове, о чему ће бити речи у оквиру посебног потпитања.

Једнообразан модел првостепених јединица локалне самоуправе (монотипски модел) појављује се као изузетак међу анализираним земаљама. Вишетиписки модел је преовлађујући, а као три групе мотива за његово постојање могу се издвојити: 1) тежња да се очува богатство традицијом створених и опробаних модалитета за управљање локалним пословима у појединим покрајинама истих земаља; 2) увођење модела који би више одговарали специфичним приликама и/или капацитетима појединих типова локалних заједница; и 3) намера давања слободе становништву да изабере сопствени модел управљања локалним пословима између понуђених различитих могућности, укључујући ту и право да одлучи о томе да ли жели да обавља понуђене послове јавне власти (факултативни делокруг).

Примере за ово пружају у највећој мери Швајцарска и Уједињено Краљевство, затим Немачка, Аустрија и још неке земље. У Аустрији се, зависно од покрајинског законодавства, примењују различити начини избора градоначелника (непосредан и посредан избор) и различита дужина мандата на тој функцији, а постоје и разлике у надлежностима општина. Слично томе, белгијски устав омогућава разлике у положају општина, начину избора њихових органа и сличним питањима. У Данској се чини разлика између општина са више од 20.000 становника и оних које имају мањи број становника, а италијански систем познаје разлике између планинских, острвских, руралних и неких других типова општина. Било је речи и о томе да Немачка има два система по којима се уређује општинска самоуправа, да у Шпанији постоје окрузи итд.

У једном броју земаља уставима је уређено обавезно удруживање у међуопштинске структуре, односно заједнице општина, а то питање ће бити посебно анализирано код међуопштинске сарадње и удруживања.

(3) Другостепене јединице локалне самоуправе постоје у осам земаља, рачунајући ту и Уједињено Краљевство, у коме овакве јединице постоје само на делу територије. Оне се организују према различитим моделима, различите су величине и имају у свакој земљи понешто другачије надлежности. Само по један тип таквих јединица постоји у четири земље (окрузи у Немачкој и Пољској, жупаније у Мађарској и Хрватској, провинције у Белгији). Италија има провинције и метрополитенске градове, Француска департмане и прекоморске департмане, а Уједињено Краљевство области и метрополитенске области. У Русији постоје рејони – општинске области, градски окрузи и градски окрузи са унутарградском поделом. Уставом Републике Хрватске посебан карактер дат је жупанијама – оне су истовремено облик регионалне самоуправе и подручне, тј. другостепене самоуправе.

(4) Регионални ниво самоуправе заступљен је у чак 14 земаља (Грчка, Данска, Италија, Пољска, Русија, Словачка, Уједињено Краљевство, Финска, Француска, Холандија, Хрватска, Чешка, Шведска и Шпанија), а карактер региона, у смислу регионалне политике Европске уније, придаје се још и субнационалном нивоу власти који у пет федералних земаља чине федералне јединице (региони у Белгији, покрајине у Аустрији, земље у Немачкој, кантони и полукантони у Швајцарској, федерални субјекти у Русији). Белгија, као и Русија, поред федералних јединица има и регионе. У Француској се посебан регионални аутономни статус признаје прекоморским регионима, у Шпанији аутономних градовима, а у Финској Аландским острвима. Следи, дакле, да од 20 земаља једино Словенија нема регионални ниво власти, мада је он предвиђен њеним уставом (у облику покрајина). У овој земљи се дуже од две деценије расправља о увођењу регионалног нивоа власти, а о томе је било припремљено и више нацрта закона. Међутим, о овом питању су подељена мишљења између присталица и противника регионализације, тако да та подела блокира процес увођења региона.⁸⁰

(5) У земљама са двостепеном локалном и регионалном самоуправом могуће је да се међусобни однос између виших и нижих самоуправних јединица уреди према једном од два модела: по првом, оба или сва три нивоа су под непосредним надзором централних власти, тако да виши ниво самоуправе нема надзорна овлашћења према нижем, а по другом моделу се виши ниво овлашћује да врши надзор над самоуправним пословима нижег нивоа. Изричите одредбе о овом питању нису пронађене у анализираним уставима, осим у Уставу Француске Републике („ниједна територијална заједница не може вршити власт над другом“, члан 72. став 5). Такве одредбе се, међутим, знатно чешће срећу у законима о локалној самоуправи. На пример, према мађарском Закону о локалној самоуправи изричито је утврђено да жупаније нису надлежне за контролу првостепених јединица локалне самоуправе, већ да оба нивоа стоје под контролом државних власти.

80 Према ставовима појединих словеначких познавалаца локалне самоуправе, али и Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе, требало би постићи сагласност између политичких актера ове земље и реализовати потребу увођења покрајина. Видети: Vlaj, S., „The System of Local Self-Government in Slovenia with a Special Emphasis on the Status of the Capital City Ljubljana“, *časopis Hrvatska i komparativna javna uprava*, Zagreb, broj 3, 2012, str. 675–694.

3.3.3. *Надлежности јединица локалне самоуправе*

(1) Општине као првостепене јединице локалне самоуправе углавном у својој надлежности имају питања у областима локалног буџета, имовине и локалних пореза, затим економског развоја, урбанистичког и/или просторног планирања, изградње, комуналних делатности, социјалне политике, образовања, културе, јавног реда, односно локалне полиције, заштите животне средине и слично. Постоје, наравно, разлике у надлежностима између појединих земаља, као и разлике у начину и обиму уставног уређивања овог питања. Само у мањем броју анализираних устава утврђују се основне општинске надлежности, а чешће се оне одређују на општи начин – прокламовањем принципа супсидијарности или неког од других принципа који ће законодавцу послужити за конкретизовање надлежности (то може бити најпре тзв. генерална клаузула о надлежности у корист општине).

Као примери два преовлађујућа приступа могу се навести устави Аустрије и Грчке. Уставом Републике Аустрије гарантује се одређени и не тако мали круг тачно одређених послова општинама, уз прописивање да ће законима бити одређени и други послови који су „у искључивом или претежном интересу општине као локалне заједнице и које та заједница може да обавља у оквиру својих локалних граница“ (члан 118). Насупрот томе, за одређивање локалних послова Устав Грчке прокламује претпоставку надлежности у корист органа локалне самоуправе, а утврђивање обима и врсте тих послова, као и њихову расподелу између два нивоа самоуправе, у целини препушта законодавцу (члан 102). Овом другом моделу ближа су решења већине устава (Пољске, Словачке, Белгије, Италије, Немачке, Холандије, Финске, Чешке и других земаља), а првом моделу су слична решења Устава Републике Мађарске и Устава Републике Хрватске. Посебан приступ постоји у Уставу Руске Федерације, који делимично набраја поједине од послова у надлежности локалне самоуправе (управљање општинском имовином и локалним буџетом, увођење локалних пореза и такса и чување јавног реда), а затим утврђује да органи локалне самоуправе „одлучују и о другим питањима локалног значаја“. Додатно, код уређивања појединих људских права утврђује се да ће се она остваривати у општинским установама. Устав Белгије као један од послова општина изричито утврђује њихову надлежност за вођење регистара (матичних књига) и састављање грађанских аката.

Код уставног и законског одређивања послова у делокругу самоуправних органа као основни концепт примењује се обавезни делокруг, према коме се сви утврђени послови сматрају као корпус надлежности које самоуправни органи морају обављати или, прецизније речено, за чије се успешно обављање морају оспособити. Ако то није случај, општине могу да уместо тога привремено или трајно организују обављање појединих послова кроз модалитете међусобног удруживања и сарадње. У неким случајевима ова могућност је претворена у обавезу, тако да општине које не могу да саме обављају своје надлежности морају успоставити сарадњу са другим

општинама (обавезна сарадња). Од овог основног концепта маркирана су четири другачија приступа у анализирањим уставима.

Прво, поједине земље омогућавају јединицама локалне самоуправе да одређене послове обављају по принципу факултативног или добровољног делокруга, тј. да са листе понуђених послова преузму или не преузму обављање свих или неких од понуђених послова (на пример, Немачка).

Друго, могуће је да се надлежности општина диференцирају у зависности од величине општина, тако што ће веће општине имати проширене надлежности, како је то учињено у Шпанији. Слично по замисли и исходу јесте проширење надлежности градова и градских општина у појединим земљама.

Трећи приступ налазимо у Уставу Мађарске (члан 34. ст. 1. и 2), према коме се законом могу утврдити посебни обавезујући задаци и надлежности за локалну самоуправу, а за обављање тих задатака и надлежности она има право на средства из државног буџета или на други вид имовинске помоћи који је сразмеран обавези из њеног делокруга и надлежности. За обављање таквих послова, законом се може утврдити обавеза удруживања локалне самоуправе.

Последњи (четврти) изузетак представља пример Устава Аустрије, према коме је могуће да обављање појединих послова из надлежности општине буде привремено пренето на државне органе – савезне или покрајинске (члан 118. став 7).

Комплетнији преглед надлежности општина, као и врста општинских органа, који је сачињен на основу увида у уставне текстове и друге изворе,⁸¹ дат је у Табели 23. Из овог прегледа је изостављено Уједињено Краљевство, будући да првостепени ниво локалне самоуправе у тој земљи има другачије одлике и да нема његовог јединственог уређења. У табели нису наведене надлежности за утврђивање локалних пореза и буџета и управљање имовином, као и надлежности за уређење сопствених органа и служби, које постоје свуда и које се касније посебно анализирају.

Табела 23. Главне надлежности општина и структура општинских органа

Држава	Главне надлежности општина (поред уређења сопствене организације, усвајања буџета, утврђивања локалних пореза и управљање имовином)	Општински органи, мандат представничког органа и начин избора градоначелника
Аустрија	просторно планирање, локални саобраћај, заштита земљишта, локалне инспекције, локална полиција, социјалне службе, комуналне делатности, култура, здравство и др.	Општинско веће (5–6 год.), Председништво/градски одбор/ сенат, Градоначелник /непосредан и посредан избор/
Белгија	јавни ред, матичне књиге, просторно планирање, изградња, воде, заштита животне средине, комуналне делатности, образовање, култура, спорт и омладина, социјална питања, локална привреда и др.	Општинско веће (6 год.), Колегијум градоначелника и алдермана, Градоначелник /непосредан и посредан избор/

81 Посебно: *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, CEMR, 2016.

Држава	Главне надлежности општина (поред уређења сопствене организације, усвајања буџета, утврђивања локалних пореза и управљање имовином)	Општински органи, мандат представничког органа и начин избора градоначелника
Грчка	урбанистичко планирање, изградња, социјална питања, издавање професионалних лиценци, пољопр., резерве хране, рибарство, путеви, здравство, образовање и др.	Општинско веће (5 год.), Извршни одбор, Градоначелник /непосредан избор/
Данска	основно образовање, образовање одраслих, брига о деци и старима, социјалне службе, здравство, заштита животне средине, комуналне делатности, помоћ незапосленима, економски развој, култура и спорт, туризам и др.	Општинско веће (4 год.), Извршни одбор, Градоначелник /посредан избор/
Италија	урбанистичко планирање, економски развој, социјалне службе, јавне службе, јавни ред, управљање земљиштем, култура, заштита животне средине и др.	Општински савет (5 год.), Општински одбор, Градоначелник /непосредан избор/
Мађарска	урбанистичко планирање, локални развој, изградња, заштита животне средине, социјалне службе, комуналне делатности, култура, заштита од пожара итд. плус обавезни послови	Представничко тело (5 год.), Градоначелник /непосредан избор/, Нотар
Немачка	урбанизам, изградња, јавна безбедност, локални путеви и саобраћај, поплаве, заштита од пожара, комуналне делатности, социјална помоћ, брига о деци, омладина, школе и др. плус добровољни делокруг	Општинско веће (4–6 год.), Градоначелник /непосредан избор/ Посебно: магистратски систем
Пољска	изградња, социјалне службе, комуналне делатности, заштита животне средине, култура, предшколско и основно образовање и др.	Општинско веће (4 год.), Градоначелник/Председник /непосредан избор/ Секретар општине
Русија	локално планирање, локални превоз и комуналне делатности, јавни ред, култура, спорт и рекреација, здравство, образовање, социјална питања и др.	Представничко тело, Начелник општине
Словачка	економски развој, изградња, комуналне делатности, одржавање путева, јавни превоз, заштита животне средине, предшколско и основно образовање, социјална помоћ, здравство, култура и др.	Локално веће (4 год.), Извршни одбор, Градоначелник /непосредан избор/
Словенија	јавна безбедност, изградња, коришћење земљишта, урбанистичко планирање, трговина и индустрија, заштита животне средине, комуналне делатности, предшколско и основно образовање, социјално старање и др.	Општински савет (4 год.), Градоначелник /непосредан избор/
Финска	просторно планир., изградња, здравство, социјалне службе, предшколско, основно и средње образовање, култура, спорт, инфраструктура, локални економски развој, запошљавање, комуналне делатности, заштита животне средине и др.	Општинско веће (4 год.), Извршни одбор, Градоначелник /посредан избор/

Држава	Главне надлежности општина (поред уређења сопствене организације, усвајања буџета, утврђивања локалних пореза и управљање имовином)	Општински органи, мандат представничког органа и начин избора градоначелника
Француска	урбанистичко планирање, предшколско и основно образовање, социјална помоћ, комуналне делатности, култура, спорт, заштита животне средине и др.	Општински савет (6 год.), Градоначелник /посредан избор/
Холандија	урбанистичко планирање, изградња, локални путеви, здравство, брига о деци и младима, јавна безбедност, хитне службе, заштита од елементарних непогода, изградња школа, локална привреда, запошљавање, комуналне делатности, социјалне службе и др.	Општински савет (4 год.), Колегијум градоначелника и алдермана, Градоначелник /краљевим указом/
Хрватска	уређење насеља, становање, просторно и урбанистичко планирање, комунална привреда, брига о деци, социјална помоћ, примарна здравствена заштита, основно образовање, култура, спорт, заштита животне средине, заштита од пожара, цивилна заштита, локални саобраћај и др.	Општинско/градско веће (4 год.), Начелник општине/градоначелник /посредан избор/
Чешка	локални развој, пољопривреда, шумарство, комуналне делатности, основно образовање, изградња, социјалне службе, просторно планирање и др.	Општинско веће (4 год.), Општински одбор, Градоначелник /посредан избор/
Швајцарска	јавни ред, образовање, културно и природно наслеђе, саобраћај, цивилна заштита, просторно и урбанистичко планирање, путеви, комуналне делатности, култура, спорт, социјалне службе и др.	Општинско веће, Извршни орган/ градоначелник (непосредан избор), Органи у представничком систему
Шведска	урбанизам, социјалне службе, брига о деци, предшкол, основно и средње образовање, брига о старима, социјална помоћ, здравство, заштита животне средине, комун. делатности, спасилачка и хитна служба, путеви и др.	Скупштина (4 год.), Извршни одбор, Председник /посредан избор/
Шпанија	комуналне делатности, безбедност хране, одржавање путева и др. Преко 5.000 становника: локална полиција, библиотеке, зелене површине. Преко 20.000 становника: социјалне службе, заштита од пожара, спортски објекти. Преко 50.000 становника: јавни саобраћај, заштита животне средине	Локално веће (4 год.), Локална влада, Градоначелник/ Председник /посредан избор/

Мада приказани преглед општинских надлежности није потпун (јер обухвата само главне надлежности), на основу њега је могуће одредити шире или уже области у којима те надлежности постоје и рангирати их према заступљености у кругу посматраних земаља. Та „ранг-листа“ области у којима најчешће постоје општинске надлежности изгледала би овако:

- Комуналне делатности, социјалне службе и социјална питања, локални развој (све земље);
- Просторно/урбанистичко планирање и изградња (17 земаља)
- Образовање и култура, спорт (16 земаља)
- Јавна безбедност (15 земаља)
- Здравство, заштита животе средине (14 земаља), итд.

(2) Надлежности другостепених јединица локалне самоуправе у уставима земаља које имају такве јединице по правилу нису описане, односно утврђене. Исто се може рећи за земље са регионалном самоуправом. У оба случаја вреди као опште правило да се уређивање надлежности тих јединица препушта законодавцу. За разлику од тога, устави земаља са федералним уређењем, посвећују велику пажњу разграничењу надлежности између савезне државе и федералних јединица. То питање је једно од централних за сваку федерално уређену државу, а њиме се овде нећемо детаљније бавити зато што оно превазилази оквире разматрања о локалној самоуправи.

Наведени основни приступ према коме се уређивање надлежности другостепених јединица локалне самоуправе и јединица регионалне самоуправе препушта законодавцу може се илустровати примером Устава Краљевине Шведске (Одељак 14. члан 2), који утврђује да су локалне власти одговорне за локалне и регионалне послове од јавног интереса, а детаљнија правила о томе уређују се законом. За разлику од тога, само у мањем броју устава постоје одредбе о надлежности другостепених јединица, и то: 1) у Уставу Републике Мађарске (члан 32) утврђује се један мањи круг основних послова (буџет, управљање имовином, доношење одлука, утврђивање симбола и сл.); и 2) у Уставу Републике Хрватске (члан 135. ст. 2. до 4) прописано је да јединица подручне (регионалне) самоуправе обавља послове од подручног (регионалног) значаја, именују се области у којима постоје поједини од тих послова (школство, здравство, просторно и урбанистичко планирање, економски развој, саобраћај и др.), а затим даје овлашћење законодавцу да те послове ближе уреди и упућује га на принцип супсидијарности.

Као у случају општинских надлежности, у посебној табели (Табела 24) сачињен је комплетнији преглед надлежности другостепених јединица локалне самоуправе, на основу увида у уставне текстове и друге правне изворе. Приказана је и структура органа на том нивоу власти, а и у овом случају је изостављено Уједињено Краљевство због већ наведених разлога.

Табела 24. Послови и органи другостепених јединица локалне самоуправе

Држава	Послови другостепених ЈЛС (осим буџета, управљања имовином и организовања)	Органи другостепених ЈЛС, мандат представничког тела и начин избора извршног органа
Белгија	изградња и одржавање инфраструктуре у областима културе и социјалне политике, привреде, саобраћаја, становања, заштите животне средине и др.	Провинцијски савет (6 год.), Провинцијска влада – депутација, Гувернер провинције /именује га покрајинска влада/
Италија	Провинције: заштита животне средине, саобраћај и планирање коришћења земљишта Метрополитенски градови: заштита животне средине, образовање, саобраћај, урбанистичко планирање, јавне службе, управљање саобраћајем, економски и друштвени развој и др.	Провинције: Провинцијски савет (2 год.), Скупштина градоначелника, Председник /посредан избор/ Метрополитенски градови: Метрополитенски савет (5 год.), Метрополитенска конференција, Метрополитенски градоначелник /непосредан или посредан избор/
Мађарска	средње школе, установе културе (библиотеке, музеји итд.), одржавање болница и установа за смештај лица, туризам, старање о земљишту и сл.	Жупанијско веће (5 год.), Извршни орган ког бира жупанијско веће
Немачка	изградња и одржавање путева окружног значаја, социјалне службе и омладина, управљање отпадом, заштита здравља, безбедност хране, заштита природе и околине, управљање катастрофама, јавни саобраћај и др. плус опциони делокруг: култура, привреда, туризам, изградња библиотека и др.	Окружна скупштина (4–6 год.), Председник округа /посредан или непосредан избор/, Окружни уред
Пољска	изградња и одржавање путева, средње образовање, цивилна заштита, заштита животне средине, запошљавање и здравство	Окружно веће (4 год.), Извршни одбор, Старешина округа /посредан избор/
Русија ⁸²	–	–
Француска	социјална питања (дечја заштита, заштита старих лица, брига о особама са посебним потребама, социјална помоћ), урбанистичко планирање и опремање, образовање на колеџима, култура и туризам, јавна безбедност (заштита од пожара и служба за реаговање у случају опасности)	Савет департмана (6 год.), Председник савета /посредан избор/ и Префект /владин функционер/
Хрватска	образовање, здравство, регионално и урбанистичко планирање, економски развој, саобраћај и саобраћајна инфраструктура, одржавања јавних путева и сл.	Жупанијска скупштина (4 год.), Жупан /посредан избор/

На основу прегледа главних надлежности другостепених јединица локалне самоуправе може се закључити да те надлежности најчешће чине питања у вези са инфраструктуром, планирањем, развојем и јавним службама регионалног, односно окружног значаја, као и заштита животне средине и друга питања.

82 Поуздани подаци за послове и органе појединих облика другостепених јединица нису прибављени.

3.3.4. *Организација локалних власти и јавних служби*

(1) Управљање пословима локалне самоуправе организује се углавном по моделу представничке демократије, који се комбинује са облицима непосредног учешћа грађана. Једино одступање од овог правила представља већ наведени пример Швајцарске, у којој се у убедљивој већини општина примењује модел непосредне демократије. И Основни закон СР Немачке предвиђа могућност да у општинама, уместо представничког тела на које народ има право у општинама и окрузима, могу постојати скупштине грађана (члан 28. став 1).

Облици непосредног учешћа грађана изричито су предвиђени у уставима следећих земаља: Русије (референдум, избори и други облици непосредног изражавања воље грађана, члан 130. став 2); Финске (општински референдум, члан 14); Италије (референдум у случају одвајања општине од једне регије и припајања другој регији, члан 132); Белгије (референдум о питањима општинског, надопштинског и покрајинског значаја, члан 162. ст. 3. и 4); Словачке (референдум о питањима из надлежности општине, члан 67. став 1); Пољске (референдум о питањима из надлежности општине и о разрешењу директно изабраног органа, члан 170); Француске (народна иницијатива, референдум и саветодавни референдум, члан 72-1); Хрватске (зборови, референдум и други облици непосредног одлучивања, члан 133. став 3); и Мађарске (референдум, члан 31. став 2). Аустријски устав овлашћује покрајинског законодавца да предвиди непосредно учешће грађана у пословима из делокруга општина (члан 117. став 8), а италијански устав позива територијалне власти да подстичу иницијативу и учешће грађана и удружења у решавању питања од општег интереса (члан 118. став 4).

(2) Све посматране земље у својим уставима предвиђају да првостепене јединице локалне самоуправе имају као свој највиши орган непосредно бирано представничко тело. Број чланова тог тела редовно се одређује законима, с тим што поједини уставни упућују законодавца на поштовање сразмере између тог броја и броја становника, утврђују услове за уживање бирачког права грађана и држављана чланица ЕУ, одређују тип изборног система, дужину мандата чланова представничког тела и уређују још нека друга питања. Тако, пропорционални тип изборног система утврђују уставни Аустрије (члан 117. став 2) и Холандије (члан 129. став 2), а дужину мандата уставни Мађарске (члан 35. став 2), Словачке (члан 69. став 2), Холандије (члан 129. став 4) и Чешке (члан 102. став 2).

Надлежност и начин рада представничког тела уређује се у мањем броју устава, па и у таквим случајевима само на начелном нивоу. Тамо где постоји, одредба о надлежности гласи да представничко тело врши послове из делокруга локалне самоуправе, односно врши све послове од интереса за општину, односно управља општином (Устав Белгије, члан 162. став 2. тачка 2; Устав Мађарске, члан 33. став 1; Устав Чешке, члан 101. став 1). Устави Аустрије (члан 117. став 4) и Холандије (члан 125. став 1) утврђују и начело јавности рада представничког тела,

а Устав Аустрије (исти члан, став 3) чак и питање већине потребне за доношење одлука, тј. да се одлуке доносе простом већином, уз могућност предвиђања квалификоване већине за поједине одлуке. Мађарским уставом је утврђено и да представничко тело „води градоначелник“ (члан 33. став 2), као и када се одржавају редовни избори за представничко тело и градоначелника (члан 35. став 2).

(3) Извршни органи и начин њиховог избора такође су предмет уређивања у појединим уставима. Пољски устав утврђује да се начин избора извршног органа уређује законом (члан 169. став 4). За разлику од тога, Уставом Белгије је прописано да представничко тело бира председника извршног органа и да његов избор ратификује краљ (члан 165. став 1.3), а Уставом Холандије је уређен начин постављења краљевског повереника (члан 131). Мађарски устав уређује начин избора, мандат и положај градоначелника (члан 33. став 2, члан 34. став 3, члан 35. ст. 1. и 2). Слично томе, Устав Словачке уређује начин избора, мандат и опозив градоначелника, односно председника општине (члан 69. став 3). Најдетаљније је уређење у Уставу Аустрије: одређују се називи оба извршна органа, да су у извршном одбору – према својој снази – заступљене партије које чине представничко тело, затим се уређује начин избора градоначелника, да су извршни одбор и градоначелник одговорни локалном представништву, као и то да се утврђују поједине конкретне одговорности градоначелника и његово право да поједине своје послове пренесе члановима извршног одбора (члан 117, члан 118. став 5, члан 119. став 3. и други). Исти устав има и одредбе о органима који врше послове управе у општинама. Остали уставни немају одредаба о извршним органима.

(4) Слична уставна решења постоје и за другостепене јединице локалне самоуправе, с тим што су она по обиму редовно скромнија. Устав Мађарске прописује да жупанија има представничко тело које се бира непосредно и да оно бира свог председника из властитих редова (члан 33. став 2), а Устав Пољске да се представничко тело бира непосредно, као и да се извршни органи бирају на начин уређен законом (члан 169. ст. 2. и 3). Устав Француске одређује да ће се законом уредити начин избора, мандат и услови за обављање функција чланова скупштина свих територијалних заједница (члан 34. став 2). Према Уставу Хрватске, јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе имају право да, у оквиру закона, својим статутима самостално уреде устројство и делокруг својих тела и прилагоде их локалним потребама и могућностима (члан 136). Остали уставни земаља које имају јединице овог степена немају посебних решења за организацију власти у тим јединицама.

(5) Питање организације општинских јавних служби ретко се уређује у уставима, иако се свуда подразумева да општине имају право на оснивање таквих служби у складу са својим надлежностима. Из прегледа тих надлежности могу се видети и области у којима такве службе постоје (образовање, здравство, социјалне службе, култура, библиотеке и др.). Неки од анализираних устава ипак о одређеним јавним службама имају изричите или индиректне одредбе, а ове друге када одређују општинске надлежности или финансијску контролу над општинама.

Устав Аустрије изричито утврђује право општина да образују јавне установе за посредовање у споровима (члан 118. став 3. тачка 9), а у одредбама о финансијској контроли предвиђа ову контролу и у односу на задужбине, фондове и заводе којима управљају општине (члан 127а став 1). Устав Немачке уређује питање накнаде трошкова установа које се уводе савезним законом (члан 106. став 8). У Уставу Пољске се утврђује да централна ревизорска установа врши ревизију и над комуналним правним лицима (члан 203. став 2). Устав Руске Федерације у својим одредбама изричито утврђује постојање општинских здравствених и образовних установа (чл. 41. и 43).

У два устава – аустријском и мађарском – налазе се одредбе о праву општине да се бави привредним активностима, односно предузетништвом (члан 116. став 2. Устава Аустрије и члан 32. став 1. тачка г/ Устава Мађарске).

3.3.5. Имовина и финансирање

(1) Као суштинска претпоставка и састојак сваког облика територијалне самоуправе, финансијска аутономија локалних власти по правилу се експлицитно гарантује у уставима. Она генерално обухвата три кључна права, односно групе права:

- право на сопствену имовину, стицање прихода од ње и управљање њоме;
- право на сопствене приходе од локалних пореза и такса, одређивање њихове висине и убирање тих прихода, укључујући право на учешће у државним приходима и на средства за уједначавање финансијских потенцијала, која заједно треба да буду довољна за обављање функција; и
- право на самостално газдовање својим буџетом, уз обавезу полагања рачуна о томе.

Уставне одредбе о овим питањима су мање или више детаљне у појединим уставима, а у сваком случају су детаљније од неких других уставних решења о локалној самоуправи. Подразумева се и да у томе постоје одређене, не тако мале разлике.

(2) Посебне гаранције права на имовину и уређење још неких питања у вези са том имовином садржи већи број устава. Тако, Устав Пољске прописује да јединице локалне самоуправе имају право својине и друга имовинска права (члан 65), а Устав Руске Федерације да земљиште и други природни ресурси могу бити предмет приватне, државне, општинске и других облика својине (члан 9. став 2), као и да органи локалне самоуправе самостално управљају општинском имовином (члан 32. став 1). Према Уставу Словачке, својом имовином локална самоуправа управља независно, а то управљање подлеже ревизији Врховног ревизорског уреда (члан 60. став 1. и члан 65. став 1). Сврхе општинске и државне имовине јесу задовољавање потреба друштва, интереса опште јавности и унапређење националне економије (члан 20. став 2). Устав Словеније утврђује да се вредност имовине обавезно исказује у имовинским билансима (члан 146. став 2). Устав Аустрије

прокламује право општине да поседује, стиче и управља имовином „сваке врсте“ (члан 116. став 2), а Устав Италије да све територијалне јединице поседују својину у складу са законом, да се могу задуживати за финансирање инвестиционих трошкова и да су таква задуживања условљена обезбеђењем буџетске равнотеже за све регионалне власти заједно, као и да држава не може давати гаранције за такве зајмове (члан 119. ст. 5. и 8).

Локална самоуправа, према Уставу Мађарске, врши власничка права над имовином и средствима у њеном власништву, а својом имовином и приходима може обављати предузетничку делатност, без угрожавања извршења својих обавеза (члан 32. став 1). Даље, та имовина је национална имовина и њоме се управља тако да служи општем добру, подмирењу заједничких потреба и уз очување природних ресурса у интересу будућих генерација. Промена власништва могућа је само у складу са законом, а уговор о преносу власништва може се склопити само са организацијама чија су структура власништва, уређење и делатност транспарентни (члан 38).

(3) Приходи и систем финансирања јединица локалне самоуправе по правилу представљају питање којим се анализирају уставни баве у једној или више својих одредаба. Према обиму регулисања могуће је разврстати уставе у три групе.

У прву групу би дошли уставни који општинама гарантују право да утврђују локалне порезе у складу са законом, и то: Аустрије (општинама се признаје право да прописују порезе, члан 116. став 2), Мађарске (локална самоуправа одлучује о обиму и врсти локалних пореза, члан 32. став 1), Руске Федерације (локална самоуправа уводи локалне порезе и таксе, члан 132. став 1), Финске (општине имају право да утврђују општински порез, члан 121. став 3), Холандије (порези које утврђују покрајине и општине и њихови финансијски односи са централном владом уређују се законом, члан 131. став 4) и Словеније (општине прикупљају средства за обављање својих функција од пореза и дажбина и прихода од сопствене имовине, члан 146. став 1).

У другу групу могу се сврстати уставни који питање локалних пореза уређују детаљније, и то: Шведске (поред права локалних власти да разрезају порезе за управљање својим пословима, посебно се уређује порез за регулисање услова саобраћаја, Одељак 14. члан 4. и Одељак 8. члан 9); Швајцарске (одредбе о праву општина на директно опорезивање, пореској хармонизацији и искључењу могућности увођења одређених врста општинских пореза, чл. 128, 129. и 134) и Немачке (поред одредбе члана 28. став 2, по којој јемство локалне самоуправе обухвата и право на сопствене финансијске изворе, постоје и детаљне одредбе о појединим врстама пореза и учешћу општина у њима, члан 106. ст. 5. до 9).

Трећу групу устава чинили би уставни који, поред питања општинских пореза, целивитије уређују систем финансирања локалне самоуправе. Овој групи припадају уставни Шпаније, Француске, Хрватске, Словачке, Пољске, Италије и Грчке:

- Устав Шпаније утврђује да локалне јединице могу уводити и убирати порезе у складу са законом (члан 133. став 2), да локалне финансије морају располагати средствима која су довољна за обављање законом утврђених функција

и да ће локалне финансије почивати углавном на сопственим порезима и учешћу у порезима државе и аутономних заједница (члан 142);

- Устав Француске садржи одредбе према којима територијалне заједнице имају приходе којима слободно располажу, тј. могу имати право на целокупан или део прихода од појединих пореза и утврђивати основицу и стопу пореза када су за то законом овлашћене, као и то да сопствени приходи ових заједница треба да представљају претежни део њихових прихода (члан 72-2);
- Према Уставу Хрватске, локална и подручна (регионална) самоуправа имају право на сопствене приходе којима слободно располажу у обављању својих функција, а њихови приходи морају бити сразмерни њиховим овлашћењима из Устава и закона (члан 138).
- Устав Словачке најпре утврђује да се порези и накнаде прикупљају на националном и локалном нивоу (члан 59), затим да локална самоуправа независно управља својим финансијским средствима и да своје потребе финансира преваходно из сопствених прихода и од државних субвенција, као и то да се законом уређују субвенције државе и који су порези државни а који локални (чл. 59. и 65);
- Устав Пољске прокламује да јединице локалне самоуправе имају средства за адекватно обављање јавних послова, а њихове приходе чине сопствени приходи, субвенције и посебни грантови из државног буџета, као и да у границама закона могу утврђивати стопе пореза и накнаде (чл. 167. и 168). Додатно, законодавац се овлашћује да уреди изворе прихода и обавезује на то да свака измена у надлежностима мора бити праћена изменом у уделу јавних прихода (члан 167);
- Уставом Италије признаје се финансијска аутономија општинама, провинцијама и градовима. Могу да утврђују порезе и сопствене приходе у складу са законом и начелима координације јавних финансија и пореског система, тј. политике уравнотежених буџета, као и ограничења које намеће право Европске уније, а располажу и делом прихода из пореза намењених њиховој територији. Средства треба да им буду довољна да у потпуности финансирају додељене им јавне функције; и
- Устав Грчке најпре утврђује да локална самоуправа ужива финансијску самосталност (члан 102. став 2), као и да предлог закона о утврђивању локалних пореза морају супотписати министар финансија и министар за координацију (члан 73. став 5). Држава је дужна да усваја мере којима ће обезбедити финансијску независност и средства неопходна за обављање послова локалне самоуправе, а тим средствима се мора управљати транспарентно. Прерасподела средстава која од пореза и дажбина прикупи држава, као и право локалне самоуправе на директно убирање средстава уређују се законом (члан 102. став 5).

(4) Посебне одредбе о уједначавању развоја, односно финансијској помоћи економски слабијим општинама има неколико устава. Према италијанском уставу, расподела државних пореских прихода у корист подручја са мањим пореским приходима по становнику, врши се преко посебног државног фонда, а такође се општинама, провинцијама и градовима могу обезбедити посебна средства ради промоције економског развоја, кохезије и друштвене солидарности, уклањања економских и социјалних неједнакости и унапређења остваривања основних права и слобода (члан 119. ст. 3. и 5). Француски устав обавезује на доношење посебног закона који ће предвидети механизме уједначавања ради постизања економске једнакости територијалних заједница (члан 72-2). Словеначки устав предвиђа да општинама, које због недовољног економског развоја не могу да у потпуности финансирају своје функције, држава може обезбедити додатна средства (члан 142). Према Уставу Хрватске, држава је дужна помагати финансијски слабије јединице локалне и подручне /регионалне/ самоуправе (члан 138). Различито од тога, шведски устав предвиђа могућност законског обавезивања јединица локалне самоуправе да допринесу сношењу трошкова других (економски слабијих) локалних власти (Одељак 14. члан 6).

(5) Право ЈЛС на самостално одлучивање о свом буџету, заједно са одредбама о финансијском надзору централних и/или нарочито скројених механизма, представљају још једно од питања којима се у већем броју (осам) анализираних устава придаје значајна пажња. Белгијски устав обавезује на публикавање (завршног) рачуна и буџета (члан 162. став 2. тачка 5). Чешки устав утврђује да јединице локалне самоуправе управљају својим пословима на основу сопственог буџета (члан 101. став 2), Устав Руске Федерације да локална самоуправа самостално доноси буџет (члан 132. став 1), а Устав Мађарске да локална самоуправа доноси буџет и самостално њиме управља (члан 32. став 1). Слично томе, према Уставу Словеније сви приходи и издаци морају бити приказани у буџету, а сви буџети на средњи рок морају бити уравнотежени и без задуживања, односно такви да њихови приходи буду већи од расхода, с тим што се од тога може одступити привремено у изузетним околностима за земљу и у складу са законом. Када се буџет не усвоји у року, прелази се на привремено финансирање (члан 148). Устави Словачке и Пољске утврђују да финансијски надзор, односно ревизију над трошењем буџета врши централни ревизорски биро, односно уред (члан 171. став 2. Устава Пољске и члан 60. Устава Словачке). Уз то, Уставом Словачке прописано је да се буџетски приходи, управљање буџетом и односи између државног и локалног буџета уређују законом (члан 58. став 2).

Најдетаљније одредбе су у Уставу Аустрије: општине имају право да самостално воде свој буџет (члан 116. став 2), а при томе су дужне да се, као и све друге јавне власти, старају о обезбеђењу макроекономске равнотеже, као и о равноправном положају мушкараца и жена у буџетирању (члан 13. ст. 2. и 3). Расправа у општинском већу о буџету мора бити јавна (члан 117. став 4), а покрајина има право да контролише општину у погледу штедљивости, економичности и целисходности (члан 119а. став 1). Поред тога, финансијске мере општине могу да подлежу претходном

одобрењу кад је то предвиђено законом (члан 119а. став 8), а Рачунски суд испитује буџетско поступање општине (члан 121. став 1. и члан 127а).

3.3.6. *Заштитна граница*

(1) Одредбе о заштити граница јединица локалне самоуправе требало би да регулишу два повезана питања: 1) да се границе могу мењати а општине оснивати, спајати и укидати само законом (а не актима ниже правне снаге); и 2) да се о таквим променама (осим када се ради о мањим корекцијама) мора консултовати становништво односне локалне заједнице, по могућности путем референдума (члан 5. Европске повеље о локалној самоуправи). У анализираним уставима најчешће нема целовитијих решења о заштити граница, што би значило да је ова материја тежишно регулисана законима. Одређене и махом непотпуне одредбе о заштити граница налазе се у 12 устава.

(2) Белгијски, пољски и хрватски устав само прописују да се подручје, односно границе општина одређују и мењају искључиво законом, а шпански устав да су аутономне заједнице надлежне за измену граница општина. Слично томе, словачки устав утврђује да се спајање, подела и укидање општина уређују законом (члан 66. став 2), а холандски устав да се провинције и општине могу укидати и образовати законом, као и да се промене њихових граница уређују законом (члан 123). И према Уставу Шведске прописи којима се постављају основе за поделу земље на локалне власти уређују се законом (Одељак 14. члан 6).

Према Основном закону СР Немачке, општине и окрузи имају право да се изјасне о промени својих граница у случају прерасподеле подручја земаља (члан 29. став 8), а то право признаје и Устав Италије у случају одвајања и припајања општина другом региону (члан 132. став 2). Исти устав овлашћује регионе да оснивају нове општине, мењају им границе и име након саветовања са становништвом (члан 133).

(3) Устав Руске Федерације дозвољава промене граница јединица локалне самоуправе „уз дужну пажњу према мишљењу становништва тог подручја“ (члан 131. став 2). Одређенији су устави Француске и Словеније. Према првом, бирачи се консултују о измени граница територијалних јединица (члан 72-1), а према другом (словеначком) законом се одређују подручја општина, док се нове општине оснивају после референдума на којем се утврђује воља становништва (члан 139. ст. 3. и 4).

3.3.7. *Надзор централне власти*

(1) Основно је правило да надзор централних власти над обављањем послова у надлежности локалне самоуправе, како то предвиђа и Европска повеља о локалној самоуправи, обухвата надзор уставности и законитости. За разлику од тога, надзор централних власти је другачије природе у домену вршења поверених послова и тада је далеко потпунији (о томе се говори у потпитању о вршењу послова

виших нивоа власти). Било је речи и о посебностима финансијског надзора, који је такође потпунији.

Од 11 устава, који садрже одредбе о надзору централних власти, најпре се могу издвојити они устави који ово питање уређују само начелно, а његово детаљније уређење делегирају законодавцу. Дански устав прописује само да се надзор државе над општинама уређује законом (члан 82), а Устав Шведске да свако ограничење локалних власти мора бити сагласно принципу сразмерности, тј. да не сме прекорачити оно што је неопходно за сврхе ограничења (Одељак 14. члан 3). Словачки устав садржи одредбу према којој држава може интервенисати у активности општине и више територијалне јединице само средствима предвиђеним законом (члан 67. став 3), а Устав Чешке утврђује да држава може интервенисати у пословима самоуправних територијалних јединица „само ако је то неопходно ради заштите законитости и само на начин предвиђен законом“ (члан 101. став 4).

(2) Према Уставу Белгије, као један од принципа за покрајинске и општинске институције, утврђује се принцип по коме је интервенција надзорних органа или савезне законодавне власти могућа у циљу спречавања кршења закона или наносења штете јавним интересима (члан 162. став 2. тачка 6), а организацију и примену административног надзора могу утврдити већа заједница и регионална већа (исти члан, став 3).

(3) Устави Грчке, Италије, Мађарске, Пољске, Холандије и Аустрије садрже богатије одредбе о надзору, које укључују и могућност санкција према органима локалне самоуправе.

Према члану 102. став 4. Устава Грчке, држава врши надзор над органима локалне самоуправе који се састоји искључиво од контроле законитости и не сме ометати њихову иницијативу или слободу деловања. Тај надзор се уређује законом и може да укључује *ipso iure* губитак функције или суспензију локалних органа. Поред тога, могу се изрећи дисциплинске санкције изабраним органима уз сагласно мишљење нарочитог већа у којем већину чине судије, у складу са законом.

Италијански устав даје право влади да преузме улогу (тј. функције) општине, провинције, града и региона у случају када они прекрше међународне споразуме или прописе Европске уније или у случају озбиљне претње за здравље и јавну безбедност, као и с циљем заштите правног или економског заједништва, а посебно ради заштите основних грађанских и социјалних права. Законом се одређује поступак по коме се успоставља и врши заменска власт (члан 120. став 2).

Надзор над законитошћу рада локалне самоуправе, према Уставу Мађарске, врши Влада путем својих жупанијских уреда и владиног уреда града Будимпеште (члан 34. став 4). Влада може, по прибављеном мишљењу Уставног суда, предложити националном парламенту распуштање локалне скупштине која је деловала у супротности с Уставом, а ако се предлог усвоји, престаће мандат и градоначелнику (члан 35. ст. 5. и 6). Посебно је уређена контрола прописа које

доноси локална самоуправа, као и преузимање надлежности за случај пропуста у доношењу локалних прописа (члан 32. ст. 4. и 5).

Према Уставу Пољске, законитост поступања локалне самоуправе надзиру премијер и војводе, а на предлог премијера национални парламент (Сејм) може распустити представнички локални орган „ако је он грубо прекршио Устав или закон“ (чл. 148. и 171).

Холандски устав делегира закону уређивање надзора над органима управљања провинција и општина, а затим прописује да одлуке тих органа могу бити предмет претходног надзора кад је то утврђено у закону или на основу закона. Ако у вршењу овлашћења провинција и општина за доношење прописа и вршење управних послова дође до пропуста, законом се могу предвидети правила за случајеве тешког занемаривања дужности којима ће се преузети функције органа управљања провинција и општина (члан 132. ст. 2. до 4).

(4) Аустријски устав је и у уређивању овог питања посебно детаљан. Право надзора над обављањем послова у искључивој надлежности општина имају Савез и покрајине (члан 118. став 4). Савезна влада обавља надзор над општинском полицијом (стражарском службом), тако да су општине дужне да јој прикажу оснивање те службе или промене у њеној организацији (исти члан, став 8).

Циљеви надзора Савеза и покрајина над општином јесу у спречавању повреда закона и уредби или превазилажењу оквира надлежности, као и у обезбеђивању извршавања свих задатака који су општини додељени законом. Право надзора и регулисања тог права припада Савезу када у надлежност општине спада обављање послова из области савезне извршне власти (поверени послови), а у осталим случајевима покрајини, и то право врше органи опште државне управе. Надзорни орган има право да се информише о свим пословима општине, а она је обавезна да пружи тражене информације и на лицу места спроведе контролу. Лице које сматра да су његова права повређена решењем општинског органа може, након разматрања на свим инстанцама, да уложи приговор надлежном органу, а тај орган има право да укине решење и врати предмет на поновно одлучивање.

О свим донетим прописима из своје надлежности општина је дужна да одмах обавести надзорни орган, који може незаконити пропис укинути. Као надзорна мера, законом се може предвидети укидање (распуштање) општинског већа, а ту меру изриче покрајинска влада, односно председник покрајине. Могуће је и смењивање одговорних функционера. Мере општине од надлокалног интереса, нарочито у финансијским питањима, доносе се уз претходно одобрење надзорног органа ради заштите надлокалног интереса. Општина у надзорном поступку има статус странке и може се жалити против поступања надзорног органа Управном и Уставном суду (члан 119а).

3.3.8. Правна средства за заштити

(1) Право локале самоуправе на коришћење средстава за правну заштиту од посезања виших нивоа власти, посебно државних органа, није међу питањима која су детаљније уређена у анализираним уставима. Правна заштита о којој је реч требало би, како то утврђује Европска повеља о локалној самоуправи, да буде судска заштита.

Аустријски устав, како је већ наведено, обезбеђује правну заштиту од незаконитих акција надзорних државних органа пред Управним и Уставним судом. Пољски устав садржи одредбу према којој самоуправна природа јединица локалне самоуправе ужива судску заштиту (члан 165. став 2) и уз то уређује да се сукоби надлежности између јединица локалне самоуправе и државне управе решавају у управном спору (члан 166. став 3). Устав Словеније се задржава на утврђивању надлежности Уставног суда за одлучивање о сукобима надлежности између државе и локалних заједница (члан 160. став 1. тач. 4. и 7). Холандски устав има одредбу према којој се спорови између јавних органа решавају краљевим указом, ако за те спорове нису надлежни судови или други органи одређени законом (члан 136). У Немачкој земаљски уставни судови одлучују о уставним жалбама општина и заједница општина због повреде права на самоуправу учињене земаљским законом, а Савезни уставни суд о уставним жалбама због савезним законом извршене повреде права на самоуправу. Исти суд ће одлучивати и у случају повреде учињене земаљским законом – ако се уставна жалба не може поднети земаљском уставном суду (члан 93. став 1. тачка 4б Основног закона СР Немачке).

(2) Према Уставу Руске Федерације, локална самоуправа у тој земљи гарантована је правом на правну заштиту и накнаду додатних трошкова који настану као резултат одлука државних органа, као и забраном ограничавања права локалне самоуправе која су Уставом и савезним законом призната. Ово је једини устав који утврђује право локалне самоуправе на материјално обештећење у виду накнаде трошкова насталих услед незаконитих или неуставних одлука државних органа.

(3) Чешки устав утврђује надлежност Уставног суда за одлучивање о уставним жалбама које могу поднети представничка тела самоуправних региона против незаконитих задирања од стране државе, као и о сукобима надлежности региона и државних органа (члан 87), а Устав Хрватске да Уставни суд одлучује о уставним тужбама због повреде права на локалну и подручну /регионалну/ самоуправу (члан 129. став 1. тачка 4). Уставом Словачке ово питање је најдетаљније уређено: Уставни суд одлучује о жалбама органа територијалне самоуправе против неуставних и незаконитих одлука или против неуставних и незаконитих мешања у самоуправне послове, осим ако о њиховој заштити одлучује други суд. Ако Уставни суд усвоји жалбу, дужан је да наведе у чему се састоји повреда, који пропис устава или закона је повређен и којим актом или радњом је до повреде дошло. Такође, Уставни суд поништава оспорену одлуку, односно забрањује настављање повреде путем радње и наређује, ако је могуће, успостављање стања какво је било пре повреде (члан 127а).

3.3.9. Специфична решења за велике градове

(1) Ни о положају великих градова нема посебних одредаба у свим анализираним уставима, тако да и ово питање у већини земаља долази у ред оних која се потпуније регулишу законом. Начелно, могу се разликовати одредбе о положају и статусу главних градова, с једне, и одредбе о положају и статусу других великих градова, с друге стране.⁸³ У свим уставима се одређује који је град главни, што подразумева да се у њему налазе седишта свих или већине државних органа и страна дипломатска представништва, тј. да је он административни центар земље. Такве одредбе се по правилу систематизују на почетку устава, уз одредбе о државним знамењима (химни, грбу и застави). Положај главног града и његова евентуална подела на уже територијалне јединице најчешће се детаљније уређује у посебном закону о главном граду или у закону о локалној самоуправи.

(2) Најразвијеније одредбе постоје у уставима Аустрије и Белгије, који својим главним градовима – Бечу и Бриселу признају статус федералне јединице. Беч има статус покрајине, тако да Устав Аустрије уређује његове органе, као и да се на тај град на посебан начин примењује одељак Устава о општинама (чл. 108. до 112). Брисел је једна од три федералне јединице и на њега се односе одредбе о градским ентитетима, као и посебне одредбе о већима заједница (члан 166). Белгијски устав утврђује и могућност оснивања метрополитенских области (члан 165).

(3) Према Уставу Италије, уређење главног града Рима прописује се државним законом (на снази је закон из 2009), а већ је изложено да у овој земљи постоји нарочито уређење и за друге велике градове који имају статус метрополитенских градова (са Римом укупно десет). У Русији постоје три града савезног значаја са положајем субјеката федерације, који се у Уставу спомињу, али се њихов статус одређује законом. У хрватском уставу је утврђено да се положај главног града Загреба, његов делокруг и уређење регулишу посебним законом (члан 13), а затим да се законом може Загребу утврдити положај жупаније, као и да се другим већим градовима могу дати овлашћења жупаније (члан 134. став 3). У уставима Мађарске (члан Ф / став 2), Пољске (члан 29), Словеније (члан 10) и Чешке (члан 13) само је утврђено који је град главни, а његово уређење, положај и надлежност су предмет закона.⁸⁴ О уређењу Будимпеште било је речи код излагања садржине мађарског устава и уређења система локалне самоуправе те земље.

(4) О нарочитом статусу Лондона (Велики Лондон), који је гарантован давно издатим краљевим повељама и посебним законом који га утврђује као метрополитенску

83 Стандарди од значаја за положај главних градова и управљање њима кодификовани су у две препоруке Комитета локалних и регионалних власти Савета Европе (CLRAE): Препорука 133 (2003) о управљању главним градовима и Препорука 219 (2007) о административном статусу главних градова.

84 Као пример главног града на чији се административни положај и уређење нису одразиле чињенице што је уставом утврђен као главни град и што је о њему донет посебан закон, може се навести главни град Словеније – Љубљана. Више о томе: Vlais, S., *наведено дело*, стр. 689.

област, било је речи код приказа британског устава и система локалне самоуправе. На исти начин је поступљено и код приказа положаја Париза и Рима.

(5) Већина земаља познаје и могућност додељивања статуса града (градске општине) урбаним општинама које имају већи број становника, било да је тај број као минимални одређен уставом или законом. Примери таквих решења дати су код приказа уставних решења и система локалне самоуправе појединих земаља. Уобичајено је и да статус града (градске општине) укључује додељивање ширег круга надлежности, о чему је такође било речи.

3.3.10. Вршење послова виших нивоа власти

(1) Са изузетком Уједињеног Краљевства, у свих осталих 19 земаља јединице локалне самоуправе обављају мањи или већи број поверених послова државне управе. По правилу, обим тих послова је значајан, а круг питања која се уставима могу уређивати тиче се утврђивања саме могућности за поверавање послова, начина поверавања, финансирања обављања поверених послова и надзора централних власти над обављањем истих послова.

(2) Устав Шведске само утврђује могућност поверавања управних функција локалним властима (Одељак 12. члан 4), а слично томе и Устав Хрватске омогућава да се одређени послови државне управе законом повере телима јединица локалне и подручне /регионалне/ самоуправе (члан 117. став 2). Према Уставу Пољске, законом се може наложити јединицама локалне самоуправе да обављају одређене јавне послове „ако то захтевају легитимне потребе државе“, а начин преноса и вршења поверених послова одређују се законом (члан 166. став 2). Мађарски устав утврђује да градоначелник и председник жупанијског представничког тела, поред својих задатака из самоуправног делокруга, могу вршити и дужности из делокруга и надлежности државне управе (члан 34. став 3).

(3) Према Уставу Грчке, органима локалне самоуправе може се законом поверити обављање послова који чине делокруг државе, а сваки пренос надлежности подразумева пренос одговарајућих средстава (члан 102. ст. 1. и 5). Прецизнији у погледу обавезе државе да обезбеди средства за поверене послове, односно пренесене надлежности јесте Устав Француске у коме се посебно прописује да преношење надлежности са централног нивоа на територијалне заједнице прати пренос средстава „једнаких онима која су трошена за обављање тих овлашћења“ на централном нивоу, уз додатну обавезу државе да обезбеди и средства за увећане трошкове које прати обављање нових или проширених овлашћења (члан 72-2. став 4).

(4) Устав Руске Федерације предвиђа да се законом могу органима локалне самоуправе поверити неки државни послови, уз пренос материјалних и финансијских ресурса неопходних за њихово обављање, а обављање тих послова контролише држава (члан 132. став 2). Словеначки устав, поред утврђивања могућности да се законом општинама повери обављање појединих послова из државне надлежности,

условљава поверавање обезбеђењем за то потребних средстава и овлашћује државне органе да у повереним пословима обављају надзор у погледу стручности и адекватности рада општинских органа (члан 140. ст. 2. и 3). Према Уставу Словачке, законом се одређени послови државне управе могу поверити општини и вишој територијалној јединици, а трошкове обављања тих послова покрива држава. У вршењу овлашћења државне управе, оба нивоа самоуправе могу доносити обавезујуће прописе, сагласно законским овлашћењима. Вршење поверених послова усмерава и контролише влада, а то питање ближе се уређује законом (члан 71).

(5) Општине, поред послова из своје надлежности, обављају пренесене (поверене) послове из надлежности Савеза или покрајине (члан 118. став 1. Устава Аустрије). Када су послови поверени савезним законом (тј. из савезне надлежности), обављају се по налогу и упутствима Савеза, а када су поверени покрајинским законом – по налогу и упутствима покрајине. Те послове обавља градоначелник и одговара за њихово обављање, а поступа по упутствима надлежних савезних и покрајинских органа. Поједине од тих послова градоначелник може да пренесе члановима општинског већа и на друге органе да их обављају у његово име и по његовим упутствима, с тим што он и даље остаје одговоран за исте послове. Ако у обављању поверених послова градоначелник и поменути други органи повреду закон или не спроводе уредбе и упутства, могу бити смењени актом покрајинске владе или председника покрајине, уколико су пропусти настали из намере или грубе непажње (члан 119). Општинској стражарској служби могу се поверити овлашћења за обављање извршних послова савезним или покрајинским законом, а окружна управна власт може, уз сагласност општине, да власти припаднике исте службе да учествују у спровођењу прекршајног закона као и остали органи јавне безбедности (члан 118а).

3.3.11. Међуопштинска сарадња и удруживање

(1) Посебне одредбе о сарадњи и удруживању општина садржане су у уставима осам земаља, а оне се могу поделити у две групе: на оне које сарадњу и удруживање препуштају слободи одлучивања локалних заједница и на оне које, поред слободног удруживања, познају и могућност обавезног удруживања.⁸⁵ Уз то, мањи број устава посебно гарантује право локалним заједницама на међународну сарадњу и удруживање у међународне асоцијације локалних власти (ово право је иначе у свим земљама признато законом).

(2) Уставом Пољске признаје се јединицама локалне самоуправе право на удруживање, затим право приступања међународним асоцијацијама локалних и

85 О различитим облицима удруживања локалних власти у земљама чланицама Савета Европе, видети *New forms of local governance*, Congress of Local and Regional Authorities, CPL/2015(29)4FINAL, 22 October 2015, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2362517&Site=COE&direct=true> [преузето 4. 7. 2016].

регионалних власти, као и право да сарађују са локалним и регионалним заједницама других држава, а све то у складу са начелима која се уређују законом (члан 172). Словачки устав само општинама и вишим територијалним заједницама гарантује право на удруживање у циљу решавања питања од заједничког интереса, под условима утврђеним законом (члан 66. став 1). Уставом Шпаније даје се право општинама да образују заједнице општина које су различите од аутономних заједница (члан 141. став 3).

(3) Уставом је и у Мађарској локалној самоуправи признато право на слободно удруживање с другим јединицама локалне самоуправе и право на успостављање интересних савеза (асоцијација локалних власти), затим право на сарадњу са локалном самоуправом других земаља (у оквиру свог делокруга и надлежности) и право на чланство у међународним организацијама локалне самоуправе (члан 32. став 1. тачка к). С друге стране, Устав те земље овлашћује законодавца и да пропише, тј. нареди локалној самоуправи да своје дужности из обавезног делокруга обавља у удруженој форми (члан 34. став 2).

Устав Грчке утврђује да се законом може предвидети обавезно или добровољно удруживање општина у циљу обављања радова или пружања услуга или вршења послова из њихове надлежности, а тада ће њима руководити изабране управе (члан 102. став 3).

Према Уставу Француске, територијалне заједнице могу да се удружују и међусобно су равноправне. Међутим, када вршење појединих задатака захтева заједничко деловање више заједница, једна од њих или њихово удружење може се законом овластити да организује такво заједничко деловање (члан 72. ст. 4. и 5). Као што је већ изложено, све општине у овој земљи су део међуопштинских структура – заједница општина, градских заједница и метрополитенских заједница.

Аустријски устав познаје добровољно и обавезно удруживање општина у заједнице општина. Поред тога, посебно се регулише питање удруживања општина које припадају различитим покрајинама, као и питање закључивања споразума о међуопштинској сарадњи у оквиру покрајина. Овај устав је једини у којем се налази и изричито овлашћење националне асоцијације општина и градова да заступа интересе својих чланица. Та питања су детаљно регулисана у чл. 115, 116а, 116б. и 120. Устава ове земље и изложена су код приказа уставних решења.

Мултиетнички карактер Белгије одражава се и на уређење питања сарадње између покрајина и општина. Услови и начин удруживања и сарадње покрајина и општина уређују се уредбом или одлуком, донетом на основу закона, али се из сарадње искључује могућност сазивања више покрајинских или општинских већа ради заједничког разматрања питања (члан 162. став 4). Посебно је уређено стварање градских ентитета и савеза општина (члан 165), као и „надопштинских“, тј. међуопштинских заједница и метрополитенских заједница (чл. 41. и 165). Они се формирају и њихова организација и одговорности уређују законом. Као њихови органи постоје већа и извршни одбори, а председника извршног одбора бира веће, с тим што његов избор подлеже краљевској ратификацији. Границе тих заједница,

области, ентитета и савеза општина могу се мењати само законом. Градски ентитет и суседни савези општина могу да се састају у оквиру тела које се образује законом, и то ради разматрања заједничких проблема техничке природе. Више савеза општина могу да сарађују и да се удружују са једним или више градских ентитета у складу са законом, ради заједничког управљања и регулисања питања из њихове надлежности, а њихова већа не могу одржавати заједничке седнице.

3.3.12. *Остала специфична решења*

(1) Међу специфичним решењима у анализираним уставима, а која нису коментарисана у оквиру претходних 11 потпитања, издваја се најпре питање о локалним прописима које се уређује у осам устава, а затим и нека друга питања која регулише тек мањи број устава.

(2) Општине, градски ентитети и савези општина, као и међуопштинске заједнице и метрополитенске области у Белгији могу да доносе одлуке и прописе који морају бити објављени пре ступања на снагу и у складу са законом (чл. 159, 165. и 190. Устава Белгије). Према Уставу Шведске, парламент може овластити локалне власти да доносе прописе који се односе на накнаде и локалне порезе, а влада може, када је од стране парламента овлашћена да доноси прописе у одређеним стварима, делегирати то овлашћење (поверити га) локалној власти (Одељак 8. чл. 9. и 10). Овлашћења за доношење одлука у локалним властима врше њихове изабране скупштине (Одељак 14. члан 1).

Самоуправне територијалне јединице у Чешкој могу доносити прописе на основу и у оквиру закона, када су на то овлашћене законом, а Устав их непосредно овлашћује на доношење прописа у оквиру њихове надлежности (члан 79. став 3. и члан 104. став 3). Скупштине провинција и општина у Холандији могу доносити провинцијске и општинске прописе када је то предвиђено законом (члан 127. Устава Холандије).

Словеначки устав овлашћује локалне заједнице на доношење прописа и утврђује да се они објављују у службеном листу који оне саме одреде (члан 154. став 2), а Устав Словачке да општина и виша територијална јединица могу доносити општеобавезујуће прописе у стварима самоуправе и за обављање самоуправних послова (члан 68).

Органи локалне самоуправе у Пољској могу доносити правне акте (прописе) на основу и у оквирима закона. Такви акти се примењују на њиховој територији и доносе по процедури и сагласно принципима утврђеним законом. Они су извори општеобавезујућег права Пољске на територији органа који их доноси, морају бити објављени и проглашавају се у складу са начелима и поступком утврђеним законом (члан 87. став 2, члан 88. ст. 1. и 2. и члан 94).

Општине у Аустрији имају право да у пословима из своје надлежности доносе локалне прописе који потпадају под контролу централних власти. Такође,

могу доносити полицијске уредбе ради спречавања или отклањања непогода које угрожавају локалну заједницу или ради отклањања последица непогода. Таквим уредбама могу се прописати и прекршаји, а оне не смеју да крше савезне и покрајинске законе и уредбе (члан 118. став 6).

Мађарска локална самоуправа може доносити уредбе и одлуке о обављању локалних јавних послова. Уредбе не смеју бити у супротности с другим правним актима и њих, након проглашења, локална самоуправа неодложно доставља надзорним органима (жупанијском владином уреду и владином уреду града Будимпеште) ради контроле. Они имају право да пред судом иницирају укидање уредбе ако сматрају да је она или нека њена одредба незаконита. Исти надзорни органи могу пред судом да иницирају поступак у коме се утврђује пропуст локалне самоуправе у њеној дужности доношења правних аката утврђеној законом. Пошто суд одреди рок за испуњење те дужности, а локална самоуправа буде у том року и даље неактивна, суд ће одредити да локални пропис у име локалне самоуправе донесе надзорни орган (члан 32. став 1. тач. а/ и б/ и члан 32. ст. 3. до 5. Устава Мађарске).

(3) У четири устава постоје одредбе о другим облицима самоуправе. Хрватски устав утврђује могућност да се у насељу или делу насеља, у складу са законом, оснивају облици месне самоуправе (члан 134. став 4). Према члану 145. Устава Словеније, који има рубрум „самоуправа у друштвеним делатностима“, држављани могу да се самоуправно удружују ради остваривања својих интереса, а законом им може бити препуштено да самоуправно регулишу поједина питања из државне надлежности. Пољски устав предвиђа да законом може бити образована самоуправа у оквиру одређене професије „која ужива поверење јавности“ и она се односи на правилно обављање професије у складу са законом и циљем заштите јавног интереса. Такође, законом могу да се успоставе други облици самоуправе, а она неће нарушавати слободу бављења одређеном професијом или ограничавати слободу предузетништва (члан 17).

Устав Холандије је у овом погледу најбогатији одредбама. Као посебан облик самоуправе, водопривредни одбори се оснивају и укидају провинцијским прописима, ако није другачије одређено законом. На исти начин се утврђују њихове надлежности и органи управљања. Међутим, нормативна и друга овлашћења органа управљања и јавност њихових састанака уређују се актом парламента. Надзор над радом тих органа врше органи провинција и други органи у складу са законом, а у вршењу надзора могу се поништити њихове одлуке које нису у складу са законом или јавним интересом (члан 133). Законом и на основу акта парламента могу се оснивати и јавни органи (тела) за поједине професије и занате. Њихове надлежности и организација, састав и овлашћења њихових органа управљања и јавност њихових састанака уређују се актом парламента. Законом се тим органима могу поверити нормативна овлашћења, а надзор над њиховим радом уређује се актом парламента. У вршењу надзора могу се поништити одлуке тих органа ако нису у складу са законом или јавним интересом. Правила у вези са стварима у које су укључена два или више јавних тела уређују се законом (чл. 133. и 134).

(4) Устави Пољске и Шведске садрже посебне одредбе о локалној самоуправи у ратном, односно ванредном стању (члан 228. Устава Пољске и чл. 9. и 12. Одељка 14. Устава Шведске), које су раније анализирани. Такође у два устава налазе се одредбе по којима се пружање мањих личних услуга, односно допринос личним радом локалној самоуправи, не сматрају принудим радом (члан 22. став 2. Устава Грчке и члан 18. Устава Словачке). Само у Уставу Мађарске утврђено је право локалне самоуправе да одређује „знамења и симболе локалне самоуправе, локална одличја и почасне титуле“ (члан 32. став 1. тачка и). И само један устав – Устав Шведске гарантује важно право локалне самоуправе – право да буде консултована о мерама владе које су од интереса за локалне власти (Одељак 7. члан 2).

4. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ О ОБИМУ И ПРЕДМЕТУ УСТАВНОГ РЕГУЛИСАЊА

У овом делу студије, као што је већ наведено у њеном уводу, излажу се основни закључци и препоруке о обиму и предмету уставног регулисања локалне самоуправе, а на основу упоређивања решења у анализираним уставима других европских земаља са решењима нашег устава. У конципирању препорука водило се рачуна о њиховој компатибилности са темељним одредницама домаћег уставноправног система и постојећег система локалне самоуправе, као и о раније изложеним разлозима у прилог унапређењу уставног положаја локалне самоуправе и назначеним правцима пожељних промена. Ради прегледности, закључци и препоруке су систематизовани посебно – у два пододељка.

4.1. Закључци о обиму и предмету уставног регулисања

(1) У погледу *обима уставног регулисања*, тј. круга питања из области локалне самоуправе која су у Уставу Републике Србије нормирана, може се закључити да је тај обим, генерално посматрано, адекватан и да се уклапа у стандардни обим регулисања локалне самоуправе у већини посматраних иностраних устава, нарочито устава земаља „нове демократије“.⁸⁶ Та генерална оцена, међутим, не мора да значи то да је (1) баш свако од питања која се чешће регулишу у иностраним уставима регулисано и у нашем уставу, и (2) да је код регулисања појединих питања погођена „права мера“ уставног нормирања, односно да је норма нашег устава у оквирима стандардних упоредних решења по свом обухвату. Те две битне ствари, заједно са оценама квалитативне стране решења нашег устава, биће предмет конкретнијих закључака и препорука у даљем тексту.

⁸⁶ С тим у вези, заслуживало би детаљнији осврт питање да ли се и у којој мери обим уставног регулисања одражава на квалитет система локалне самоуправе или, прецизније, на стварни степен аутономије локалне самоуправе. О томе је понешто речено код уводних напомена о одликама уставног регулисања локалне самоуправе (потпитање 3.1).

(2) Норме Устава Републике Србије о *јемсџиву локалне самоујраве* (члан 12), *оснивању јединица локалне самоујраве и зашџијији њихових јраница* (члан 188. ст. 2. и 3. и члан 189. ст. 1. и 2) представљају решења која су на нивоу оних уставних упоредних решења која се могу оценити као најнапреднија и сагласна принципи-ма Европске повеље о локалној самоуправи.

(3) *Концејџи локалне самоујраве* (члан 176. Устава РС) формулисан је у ставу 1. као право грађана на локалну самоуправу, које они остварују „непосредно или преко својих слободно изабраних представника“, док став 2. утврђује правни субјективитет јединица локалне самоуправе. Ове одредбе заправо не одређују концепт (појам) локалне самоуправе у садржинском смислу (тј. у чему се састоји право на локалну самоуправу), већ говоре о другим темама – начину на који се реализује право грађана на локалну самоуправу и о томе да ЈЛС имају статус правних лица. Ако се већ у уставу жели одредити појам локалне самоуправе, требало би га одредити у смислу члана 2. Европске повеље о локалној самоуправи, тј. као право на самостално управљање сопственим пословима и право на слободан избор демократских органа (о чему је било речи у потпитању број 3.3.1). Примере за то пружају устави Немачке, Пољске, Данске, Русије и Шведске.

(4) Поводом наведене формулације из става 1. члан 176. Устава Републике Србије може се приметити да она, мада начелно предвиђа *нејосредно учешће јрађана у ујрављању јословима локалне самоујраве*, не наводи ниједан од облика тог учешћа. То се не чини ни у другим одредбама Устава, уколико не рачунамо предвиђање референдума који претходи оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе (члан 188. став 3). Имајући у виду значај непосредног учешћа грађана и слабе резултате у домаћој пракси, као и чињеницу да један број анализираних устава европских земаља предвиђа облике непосредног учешћа и афирмише их (видети потпитање 3.3.4), имало би пуног оправдања да се и у нашем уставу ти облици предвиде (именују).

(5) О врстама јединица локалне самоуправе и њиховој величини, броју нивоа на којима се оне организују, једнообразном или вишетипском моделу за њихово организовање, као и регионалном нивоу власти, а имајући у виду чињеницу да таква питања не улазе у ред оних за која постоје утврђени принципи Европске повеље о локалној самоуправи, могло би се ипак на основу поређења са другим посматраним земљама понешто закључити у циљу преиспитивања наших уставних решења и читавог система локалне самоуправе.

(5.1) *Ојшџине, јрадови и јрад Беојрад* као врсте јединица локалне самоуправе (члан 188. став 1. Устава), са становишта анализираних упоредних искустава, чине се као рационално постављен модел који омогућава даљу диференцијацију између њих као првостепених јединица локалне самоуправе. Са становишта истих искустава, проблем који постоји у нашем уставу може се идентификовати управо као недостатак уставне разраде могућности за диференцијацију између три врсте јединица локалне самоуправе. Наиме, иста искуства нам сугеришу потребу и нуде више могућности за логично извођење разлика, и то: увођење разлика у надлежностима

и организацији власти између мањих (руралних) и већих општина, односно стварање више типова општина; обавезно удруживање мањих општина; снижавање критеријума у погледу броја становника за добијање статуса града, односно градске општине; стварање посебних режима за велике градове и главни град; утврђивање ширих надлежности за веће општине и градове; итд. Увођење таквих решења захтевало би промене у одредбама члана 189. ст. 3. и 5, као и члана 190.

(5.2) Према *просечној величини*, односно броју становника, наша првостепена јединица локалне самоуправе је, ако не рачунамо другачије обликоване првостепене јединице у Уједињеном Краљевству, једино испод општина у Данској, које имају у просеку 57.420 становника. Све остале посматране земље имају знатно мање првостепене јединице по броју становника, осим Холандије, чије општине имају у просеку 43.152 становника (подаци о томе дати су у Табели 22). Када се каже да првостепене јединице на простору централне Србије и АП Војводине имају у просеку око 50.000 становника (прецизније, 48.934),⁸⁷ обично се на први поглед не уочава јасно да тај просек настаје збрајањем података о великом броју становника у малом броју градова и података о малом броју становника у великом броју општина. Заправо, далеко највећи број општина има мање становника од тог просека (12 општина има мање од 10.000 становника, 32 општине имају између 10.000 и 15.000 становника, 22 општине између 15.000 и 20.000 становника итд.), а тек неколицина њих је око тог просека или нешто изнад. Оно што тај просек чини тако високим јесте велики број становника у Београду и у другим већим градовима. Ова чињеница, сама по себи, говори у прилог ономе што је већ закључено у претходном ставу о потреби увођења разлика у положају, надлежностима и организацији између јединица локалне самоуправе различите величине, али и о евентуалној реформи територијалне организације која би, начелно посматрано, могла ићи у два смера: ка укидању изразито малих или ка подели оних јединица које су изразито велике. Међу искуствима која могу бити посебно узета у разматрање напоменута је реформа структуре општина у Данској (код излагања о овој земљи). Иначе, територијална организација општина и градова у Србији није мењана више од пола века, не рачунајући мање корекције.

(5.3) Као једно од могућих решења за исти проблем која нуде упоредна решења указује се *увођење групој сћейена локалне самоуправе*. Ово решење би наметало потребу уношења већег броја нових одредаба у Устав, на основу претходно спроведених детаљних анализа и процена о томе какав се тип другостепених јединица жели, са којим надлежностима, органима и другим атрибутима. Уместо њега, могло би се креирати и решење о удруживању општина и градова у заједнице општина и градова, које би могло да у знатној мери надомести улогу другостепених јединица.

⁸⁷ Према подацима Републичког завода за статистику, процењени број становника на подручју централне Србије и АП Војводине у 2015. години износио је 7.095.383. Видети: Витални догађаји у Републици Србији у 2015. години, Саопштење РЗЗС број 168 од 30. јуна 2016. године.

(5.4) Посматрана са становишта решења о главним градовима у анализираним иностраним уставима, решења нашег устава о *йоложају града Београда* су прикладна, али би могла бити и унапређена. Основни правац унапређења био би у увођењу уставне могућности да се граду Београду законом утврде, поред општинских надлежности, додатне изворне надлежности (а не да му се додатне надлежности поверавају, како сада стоји у члану 189. став 5. Устава). Уколико би се ишло на увођење другог нивоа локалне самоуправе или региона, град Београд би могао да има надлежности другостепене самоуправне јединице, односно региона.

(5.5) Положај општина у саставу града (према нашој терминологији, *йрагских ойишйина*), дистриката, арондисмана или јединица другог назива на које се деле велики градови, у анализираним страним уставима који уређују то питање одређен је на тај начин да оне имају јасна самоуправна обележја, односно да представљају јединице локалне самоуправе. Такво решење је утолико логичније изведено када су ове јединице у статусу првостепених јединица, а град има положај другостепене јединице локалне самоуправе. Међу одрживим решењима јесте и оно према којем градске општине могу имати статус јединица локалне самоуправе са ужим надлежностима, а град шире надлежности које се односе на град као целину, а затим и решење према којем би градске општине имале статус јединица локалне самоуправе „изведеног“ типа, тј. да своје надлежности добијају из круга градских надлежности и да их обављају под надзором града. Свако од ових решења делује прикладније од нашег решења.

(5.6) Полазећи од чињенице да све европске земље чији су уставни обухваћени овом студијом (осим Словеније)⁸⁸ имају *рејонални ниво самоуправе* или други субнационални ниво власти на нивоу вишем од јединица локалне самоуправе, било би оправдано да се у склопу уставних промена размотри и ово питање. Између могућности које нуде упоредна искуства, могу се посебно узети у обзир решења према којима постоји један ниво локалне самоуправе и један регионални ниво самоуправе, а затим и решења која почивају на двојној природи другог нивоа локалне самоуправе који је у исто време и регионални ниво. Било би могуће и да се постојећим регионима у Србији променом Устава утврде самоуправна обележја, органи и одговарајуће надлежности.

(6) Одредбе о *надлежностима јединица локалне самоуправе* (члан 190) и правила за разграничење надлежности између јединица локалне самоуправе, аутономних покрајина и Републике Србије (члан 177. Устава) нису на нивоу квалитета и садржине одредаба о истим питањима формулисаним у уставима већине анализираних европских земаља, али ни онога што о томе садржи Европска повеља о локалној самоуправи. Када је реч о правилу за разграничење надлежности, оно би требало да јасно подржава принцип супсидијарности, чиме би се добило на квалитету и јасноћи тог правила. Уместо настојања да се помене што већи број области у којима општине могу имати надлежности, под условом да им закони то

⁸⁸ Као што је изложено, Устав Словеније садржи одредбе о регионализацији, али оне нису спроведене.

допусте, било би рационалније да се у једној краћој формулацији помену основне области у којима би постојале самоуправне надлежности, као и да се томе придода да јединице локалне самоуправе могу да обављају и друге послове локалног значаја, у складу са законом. Приметно је и да међу општинским надлежностима нема надлежности за питања из локалне јавне безбедности, а што постоји у већини анализираних европских устава. Више могућности за избор добрих формулација ових питања пружају одредбе анализираних страних устава. С тим у вези, требало би одредити и могућност постојања ширих надлежности за градове, о чему је било речи.

(7) Одредбе о *поверевању послова јединицама локалне самоуправе* налазе се на више места у Уставу (члан 137. став 1, члан 178, члан 188. став 4, члан 189. ст. 3. и 5) и нису међусобно усклађене, ни у садржинском, ни у термилолошком погледу. У случају одредаба из члана 189. ст. 3. и 5, чак није ни јасно да ли је реч о повереним пословима, како дословно стоји у тим одредбама. И без угледања на упоредна уставна решења, јасно је да те одредбе треба рационализовати и учини јасним, а круг питања која би требало уредити чине: 1) утврђивање могућности да се поједини послови државне управе могу поверити свим или појединим јединицама локалне самоуправе; 2) да држава обезбеђује довољна средства за обављање тих послова; и 3) да надзор над обављањем тих послова врше надлежни државни органи, у складу са законом. Додатне могућности за прецизније формулације могу се пронаћи у анализираним решењима појединих страних устава.

(8) Решења нашег устава о *орјанима јединица локалне самоуправе* на нивоу су решења о истим питањима у већини анализираних устава европских земаља. Као један од могућих праваца за унапређење тих решења, уочљива је могућност непосредног избора градоначелника, односно председника општине, с обзиром на чињеницу да већи број европских земаља има то решење. Из појединих упоредних решења⁸⁹ може се закључити и о потреби рационализовања бројног састава наших локалних скупштина, који је очигледно превелик. Међу решењима која се из упоредног искуства могу понудити издваја се идеја о одређивању броја одборника с обзиром на број становника општине. Слично запажање се односи и на бројни састав наших општинских и градских већа, који је у низу земаља редукован на мањи број. У вези са извршном функцијом на локалном нивоу, требало би проценити и оправданост уставног предвиђања више од једног извршног органа (члан 191. став 4), односно било би боље да та формулација буде дата у једнини.

(9) Уставне одредбе о *финансирању локалне самоуправе* извесно су међу онима које би, са становишта анализираних упоредних искустава, али и решења из Европске повеље о локалној самоуправи, захтевале најтемељитију прераду.

⁸⁹ Примера ради, у Италији је законом одређено да број чланова локалних представничких органа зависи од броја становника, тако да се креће од 12 у општинама које имају испод 3.000 становника, па до највише 60 у онима које имају више од милион становника. За главни град Рим је, као што је напоменуто, посебним законом утврђено да има 48 већника, иако тај град има више од четири милиона становника.

Наш устав не утврђује финансијску аутономију локалне самоуправе, као што то чини у погледу аутономних покрајина у члану 184. С друге стране, утврђује као једну од надлежности општине да она самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, као и да самостално управља својом имовином (члан 190. ст. 2. и 4). На другом месту у Уставу Србије је прописано да се средства из којих се финансирају надлежности јединица локалне самоуправе, као и других нивоа власти, обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, да јединице локалне самоуправе имају своје буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности, да се законом утврђују рокови за доношење буџета и начин привременог финансирања, као и да извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција (члан 91. став 1. и члан 92. ст. 1. до 3). Још је прописано да јединице локалне самоуправе могу да се задужују и да се Република Србија стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом (чл. 93. и 94). У најкраћем, са становишта упоредних искустава посматрано, недостају одредбе о: 1) гарантини локалној самоуправи да има право на средства која су довољна за остваривање њених функција; 2) врстама извора средстава (тј. да се средства обезбеђују из сопствених прихода и из државног буџета); 3) праву на сопствене изворе прихода и прописивање локалних пореза и накнада, у складу са законом; и 4) обавези државе да помаже финансијски слабије општине, односно оне јединице локалне самоуправе које не могу из сопствених прихода да финансирају своје функције.

(10) *Надзор државе над локалном самоуправом* у начелу је постављен у Уставу онако како је то најчешће учињено и у уставима других европских земаља, а његове слабости о којима се често говори (између осталог и у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији) вероватно потичу од несолидних законских решења или неких других узрока. Међу питањима која у упоредним решењима привлаче пажњу и која би евентуално могла да нађу примену у нашем систему, посебно се издвајају: 1) увођење претходног финансијског надзора у случају већих инвестиционих улагања или неких других значајнијих трошкова локалне самоуправе или кризе општинског буџета, и 2) увођење редовног надзора од стране надлежног министарства над прописима које доносе органи локалне самоуправе. Формулацијама решења ове врсте нипошто не би требало отварати простор за гушење самосталности локалне самоуправе, због чега би она требало да буду скројена пажљиво, сагласно пробраним упоредним искуствима и уз обезбеђење правне заштите за прекорачење надзорних овлашћења.

(11) С тим у вези, постојећа решења о *јавној заштити локалне самоуправе*, која се према Уставу једино остварује у поступцима пред Уставним судом, могла би бити унапређења путем увођења једног или више средстава за правну заштиту пред Управним судом. На ове могућности упућују поједина од упоредних искустава, као и сама Европска повеља о локалној самоуправи. Напоменуто је и о томе да у редакцији става 1. члана 193. Устава постоји пропуст.

(12) *Право јединица локалне самоуправе на сарадњу* (члан 181. Устава) утврђено је само у односу на међународну сарадњу, тј. сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава, и у том погледу је оно сагласно упоредним решењима. Међутим, оно што би требало ипак додатно уредити јесу два битна питања: 1) афирмативна или чак обавезујућа одредба о међусобној сарадњи јединица локалне самоуправе и њиховом удруживању, и 2) њихово право да се удружују у домаће и међународне асоцијације локалних власти. Као што је код анализе устава појединих земаља приказано, већина тих устава позива општине да међусобно сарађују и да се удружују, а у неколико земаља су уставима прописани модалитети удруживања, па и обавеза удруживања или сарадње на заједничким пројектима и питањима. Слично томе, удруживања општина у националне и међународне асоцијације може бити у уставима признато као право локалне самоуправе.

4.2. Препоруке

- Потребно је одредити појам локалне самоуправе у садржинском смислу (постојећи члан 176. Устава), тако да он обухвата право на самостално управљање сопственим пословима у складу са законом и право на слободан избор демократских органа.
- Предвидети у Уставу облике непосредног учешћа грађана (референдум, грађанску иницијативу, зборове бирача) у управљању пословима локалне самоуправе ради њиховог афирмисања.
- Уставом би требало увести критеријуме који би омогућили диференцирање положаја, надлежности и организације општина, градова и града Београда, односно предвидети могућност увођења вишетипског модела који би укључио потребну меру разлика у њиховом положају, организацији и надлежностима (члан 189. ст. 3. и 5. и члан 190. Устава).
- Донекле као алтернатива претходној препоруци, али и као решење сасвим другачије природе и карактера, појављује се могућност увођења другостепених јединица локалне самоуправе уз општине и градове као првостепене јединице или, уместо тога, удруживања првостепених јединица у заједнице општина и градова.
- Интервенцијом у ставу 5. члана 189. Устава требало би омогућити да град Београд, поред надлежности које имају општине, има и додатне изворне (самоуправне) надлежности које би се утврдиле Законом о главном граду или, начелно, Уставом.
- Уставом би требало утврдити самоуправну природу градских општина, тако да се оне јасније определе као облик локалне самоуправе и организују

према начелима која важе за јединице локалне самоуправе. То би захтевало промене у ставу 4. члана 189. Устава.

- Препоручују се сагледавање и процена могућности за увођење регионалног нивоа самоуправе.
- Уставом би требало формулисати принцип супсидијарности као руководно начело за одређивање надлежности јединица локалне самоуправе (уместо постојећег решења у члану 177. Устава), а одредбе члана 190. Устава, у којима се утврђују надлежности општина, формулисати на општини и прикладнији начин, уз остављање јасне могућности да општина обавља и друге послове локалног значаја када они нису опредељени у надлежност виших нивоа власти, поштујући закон.
- Потребно је да уставне одредбе о поверавању послова државне управе јединицама локалне самоуправе буду јасније и боље формулисане, а из њих отклоњене терминолошке и садржинске недоследности. Такође би требало недвосмислено створити могућност да се послови поверавају свим или појединим јединицама локалне самоуправе.
- Уставом би законодавцу могло да буде омогућено да предвиди непосредан избор градоначелника, односно председника општине, уколико се такво решење оцени као адекватније. Томе је сада сметња одредба става 4. члана 191. Устава, која иначе не би морала да користи множину за извршне органе општине.
- Ради унапређења финансијског положаја локалне самоуправе, Уставом би требало зајемчити финансијску аутономију локалне самоуправе, утврдити њено право на средства која су довољна за финансирање њених надлежности, одредити да средства локалне самоуправе чине средства из њених сопствених прихода и она која добија из државног буџета и из других извора, да има право на прописивање општинских пореза и накнада у складу са законом, као и да општине које немају довољно средстава за остваривање својих функција имају право на помоћ из државног буџета.
- Надзор државе над локалном самоуправом могао би бити унапређен увођењем могућности за претходни финансијски надзор и ефикаснији надзор над локалним прописима.
- Уз постојеће облике правне заштите локалне самоуправе пред Уставним судом (члан 193), могла би бити размотрена и потреба увођења додатних средстава за правну заштиту пред Управним судом.
- У Уставу би требало утврдити право општина на међусобну сарадњу и удруживање, а удруживање би обухватало међусобно удруживање у заједнице општина или друге облике међуопштинских структура, као и удруживање у националне и међународне асоцијације локалних власти. Упоредном искуству није страна ни идеја о утврђивању облика обавезног удруживања општина.

5. КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

5.1. Правни извори

1. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/06.
2. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, број 79/07.
3. Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07 и 83/14 – други закон.
4. Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, број 129/07.
5. Извори за коришћене уставе страних земаља наведени су у Прилогу 2, у напоменама код сваког устава.

5.2. Литература

1. Бребан, Г., *Административно право Француске*, Подгорица – Београд, 2002.
2. Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коментар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009.
3. Grochowski, M., Regulska, J., „Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају: случај Пољске“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 133–151.
4. Гузина, Р., *Општина у Србији 1839–1918*, Београд, 1976.
5. Де Верготини, Ђ., *Упоредно уставно право*, Београд, 2015.
6. Jennings, I., *Principle od Local governmental law*, 4th ed., London: University of London Press, 1960.
7. Jubeiras, C. F., Hernandis, J. P., Lliso, E. F., Chover, S. C., „Шпански систем територијалне самоуправе“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 63–87.

8. Јовичић, М., *Локална самоуправа*, Београд, 2006 (*Изабрани сјиси Миодраћа Јовичића*, књига 2).
9. Јовичић, М., *Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској*, Београд, 1963.
10. Јовичић, М., *Велики уставни системи*, Београд, 1984.
11. Коражтић-Škrlec, Н., „Од једностепене до вишестепене локалне самоуправе: локална самоуправа у Хрватској“, у: Злокапа, З., Дамјановић, Д. (ур.), *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд, 2007, стр. 50–91.
12. Копрић, И., *Стање локалне самоуправе у Хрватској, Хрватска јавна управа*, бр. 3 (2010), стр. 665–681.
13. Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије, књ. 1: Устројство управе*, Београд, 1933.
14. Кривокапић, Б. (ур.), *Аландска острва: пример усјешне аутономије*, Београд, 2001.
15. Кумануди, К., *Административно право*, Београд, 1921.
16. Кутлешкић, В., *Услови бивших социјалистичких држава Европе: ујоредној-равна студија*, Београд, 2004.
17. Laciņa, К., Vajdova, Z., „Локална самоуправа у Републици Чешкој“, у: *Ујоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 153–181.
18. *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, CEMR, 2016.
19. Loughlin, М., *Local governments in the modern state*, London: Sweet and Maxwell, 1986.
20. Loveland, I., *Constitutional law, administrative law, and human rights: a critical introductory*, 5th ed., Oxford: Oxford University Press, 2009.
21. Маринковић, Р., *Локална самоуправа*, Београд, 1998.
22. Merloni, F. (ed.), *Regionalisation trends in European countries 2007–2015: A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg, 2016.
23. Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства 1804–2014*, Београд, 2015.
24. Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2009.
25. Montin, S., Amna, E., „Закон о локалној самоуправи и реформа локалне самоуправе у Шведској“, у: *Ујоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 89–109.
26. *New forms of local governance*, Congress of Local and Regional Authorities, CPL/2015(29)4FINAL, 22 October 2015, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2362517&Site=COE&direct=true> [преузето 4.7.2016]
27. Никић, Ф., *Локална самоуправа у Србији у XIX и XX веку: област – округ – срез*, Београд, 1927.
28. Pajas, P. J., „Regionalization: The Case of the Czech Republic“, у: Дамјановић, М. (ур.), *Нове регионалне политике и европска искуства – New Regional Policies and European Experiences*, Београд, 2012, стр. 453–470.

29. Плоштајнер, З., „Мале општине: предности и недостаци: локална самоуправа у Словенији“, у: Злокапа, З., Дамјановић, Д. (ур.), *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд, 2007, стр. 10–49.
30. Pusić, E., *Upravni sistemi, I*, Zagreb, 1986.
31. Retortillo, R. C., Vilalta Reixach, M., Covilla Martinez, J. C., “The Barcelona metropolitan area: the creation of a local metropolitan government”, излагање на симпозијуму *The Impact of Regionalisation, Inter-Municipal Cooperation and Metropolitanisation on Local, Regional and National Governments in Europe, Observatory for Local Autonomy*, Братислава 30. јун – 2. јул 2016. године.
32. Свирчевић, М., *Локална управа и развој модерне српске државе: од кнежинске до ојштинске самоуправе*, Београд, 2011.
33. Setnikar-Cankar, S., Vlaj, S. i Klun, M., „Децентрализација: експерименти и реформе локалне управе у Словенији“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 215–239.
34. Schmidt-Eichstaedt, G., „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 19–39.
35. Sheldrake, M., „Карактеристике и традиције локалне управе у Великој Британији“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 41–61.
36. Soraće, D., „Локална самоуправа“, у: Дамјановић, М. (ур.), *Упоредна искуства државних управа*, Београд, 2003, стр. 106–114.
37. Temesi, I., „Локална самоуправа у Мађарској“, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, стр. 183–213.
38. Turgel I. D., “New Local Self-Government Reform in Russia: A Step to Decentralization or Consolidation of Vertical Authority?”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan045243.pdf>
39. Вила, И., *Систем локалне самоуправе у Италији*, мастер рад, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2015 (необјављено).
40. Vlaj, S., „The System of Local Self-Government in Slovenia with a Special Emphasis on the Status of the Capital City Ljubljana“, *Časopis Hrvatska i komparativna javna uprava*, Zagreb, broj 3, 2012, str. 675–694.
41. Wollmann, B. H./Gritsenko, E., „Local Self-Government in Russia - between decentralisation and re-centralisation“, in: Ross, Cameron/Campbell, Adrian (eds.), *Federalism and Local Politics in Russia*, Routledge: London/New York, 2009, pp. 227–248.
42. Фридрих, К., *Конституционална демократија: теорија и пракса у Европи и Америци*, Подгорица, 2005.
43. Himsworth, C., “North, South, East and West – the devolution revolution is taking hold. But are ‘devolution deals’ devolution?”, излагање на симпозијуму *The Impact of Regionalisation, Inter-Municipal Cooperation and Metropolitanisation on Local, Regional and National Governments in Europe, Observatory for Local Autonomy*, Братислава 30. јун – 2. јул 2016. године.

6. ПРИЛОЗИ

6.1. Прилог 1. Одредбе Устава Републике Србије (2006)⁹⁰ о локалној самоуправи

Члан 12.⁹¹

(1) Државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу.

(2) Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости.

Члан 67.

(1) Свакоме се, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ.

(2) Правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом.

(3) Законом се одређује кад је правна помоћ бесплатна.

Члан 77.

(1) Припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције.

(2) При запошљавању у државних органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води се рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина.

Члан 79.

(1) Припадници националних мањина имају право: /.../ да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику;

⁹⁰ Службени гласник РС, број 98/06.

⁹¹ Због изостављања појединих ставова или алинеја у наредним члановима (када се они не односе на локалну самоуправу), било је потребно да се ставови нумеришу ако их је више у члану, а што у Уставу није чињено.

Члан 86.

(1) Јемче се приватна, задружна и јавна својина. Јавна својина је државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Сви облици својине имају једнаку правну заштиту.

Члан 87.

(3) Имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују се законом.

Члан 89.

(1) Свако је дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом.

(2) Посебна одговорност за очување наслеђа је на Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Члан 91.

(1) Средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују се из пореза и других прихода утврђених законом.

Члан 92.

(1) Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности.

(2) Законом се утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен и начин привременог финансирања.

(3) Извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција.

Члан 93.

(1) Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да се задужују.

(2) Услови и поступак задуживања уређују се законом.

Члан 94.

Република Србија стара се о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом.

Члан 97.

Република Србија уређује и обезбеђује: /.../

3. територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе;

Члан 102.

(3) Народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса.

Члан 126.

(1) Члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног већа јединице локалне самоуправе.

Члан 137.

(1) У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

(4) Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу оснивати јавне службе.

(5) Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују се законом.

Члан 167.

(1) Уставни суд одлучује о: /.../

4. сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом;

(2) Уставни суд: /.../

2. решава сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе;

3. решава сукоб надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе;

4. решава сукоб надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе;

Члан 168.

(1) Поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сам Уставни суд.

Члан 176.

(1) Грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

(2) Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица.

Члан 177.

(1) Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија.

(2) Која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређује се законом.

Члан 178.

(1) Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.

(2) Аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.

(3) Средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности.

(4) Права и обавезе аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују се законом.

Члан 179.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.

Члан 180.

(1) Скупштина је највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

(2) Скупштину аутономне покрајине чине посланици, а скупштину јединице локалне самоуправе одборници.

(3) Посланици и одборници бирају се на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, и то посланици у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине, а одборници, у складу са законом.

(4) У аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом.

Члан 181.

Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других

држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.

Члан 188.

- (1) Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд.
- (2) Територија и седиште јединице локалне самоуправе одређује се законом.
- (3) Оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе.
- (4) Послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине.

Члан 189.

- (1) Општине се оснивају и укидају законом.
- (2) Град се оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа.
- (3) Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности.
- (4) Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.
- (5) Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.

Члан 190.

- (1) Општина, преко својих органа, у складу са законом:
 1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;
 2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
 3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз;
 4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
 5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
 6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;

7. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;⁹²
8. обавља и друге послове одређене законом.

(2) Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу.

(3) Општина се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини.

(4) Општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом.

(5) Општина, у складу са законом, прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

Члан 191.

(1) Највиши правни акт општине је статут. Статут доноси скупштина општине.

(2) Скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом.

(3) Органи општине су скупштина општине и други органи одређени статутом, у складу са законом.

(4) Скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом.

(5) Избор извршних органа града и града Београда уређује се законом.

Члан 192.

(1) Влада је дужна да обустави од извршења општи акт општине ако сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности и законитости.

(2) Влада може, под условима одређеним законом, распустити скупштину општине.

(3) Истовремено са распуштањем скупштине општине, Влада именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине општине.

Члан 193.

(1) Орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе⁹³ онемогућава вршење надлежности општине.

⁹² У овој тачки очигледно је испуштен почетак реченице, који треба да гласи: „стара се о“.

⁹³ Како се чини, овде је реч о погрешци, јер је очигледно да би уместо „органа јединице локалне самоуправе“ требало да стоји „органа аутономне покрајине“. Слично мишљење заступају М. Влашкивић и Б. Ђокић (*Коментар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009, стр. 306–307).

(2) Орган одређен статутом општине може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

Члан 195.

(2) Статути, одлуке и други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

(3) Сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са њиховим статутом.

Члан 196.

(1) Закони и сви други општи акти, објављују се пре ступања на снагу.

(3) Статути и општи акти јединица локалне самоуправе, објављују се у локалним службеним гласилима.

(4) Закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења.

Члан 197.

(1) Закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство.

Члан 198.

(1) Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону.

(2) Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Члан 199.

(1) Свако има право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези.

(2) Незнање језика на коме се води поступак не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права.

6.2. Прилог 2. Преводи одредаба о локалној самоуправи у анализираним уставима

6.2.1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ АУСТРИЈЕ (САВЕЗНИ УСТАВНИ ЗАКОН, 1930)⁹⁴

Члан 13/2-3.⁹⁵

(2) Савез, покрајине и општине треба да се у свом буџетском понашању старају о обезбеђивању укупне привредне равнотеже и одрживих балансираних буџета. Оне морају да координирају своје буџетирање у складу са овим циљевима.

(3) Савез, покрајине и општине су обавезне да теже ка равноправном положају жена и мушкараца у буџетирању.

Члан 108.

За главни град Беч као покрајину,⁹⁶ Општинско веће има и функцију покрајинског парламента, Градски сенат има и функцију покрајинске владе, градоначелник има и функцију председника покрајине, магистрат има и функцију Уреда покрајинске владе, а директор магистрата има и функцију директора покрајинског уреда.

Члан 109.

Члан 102. став 1. примењује се на главни град Беч под условом да се савезна управа врши од стране градоначелника као председника покрајине и њему подређеног магистрата, ако не постоје посебни савезни органи (директна савезна управа).

Члан 112.

На основу чл. 108. до 111. на главни град Беч односи се одељак А) Петог поглавља⁹⁷ са изузетком члана 117. став 6. друга реченица, члана 119. став 4. и члана 119а. Члан 142. став 2. тачка е) примењује се и у управљању областима које Савез пренесе на главни град Беч.

94 Са изменама до 2014. године. Извор: часопис *Права човека*, број 3–4, 2002, стр. 199–281 (превео Н. Петковић). У преводу су извршене мање интервенције. За измене након 2002. године консултовани су превод на енглески језик и текст на немачком језику доступни на веб-сајту Правног информационог система Републике Аустрије (*Rechtsinformationssystem des Bundes*) – https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf [преузето 10. 6. 16].

95 Бројка иза косе црте означава број става, односно бројеве ставова кад их је више наведено.

96 Према члану 2. став 2. Устава, Беч је једна од самосталних покрајина, тј. федералних јединица које чине савезну државу Аустрију.

97 Одељак А) уређује општине и обухвата одредбе чл. 115. до 120.

ПОГЛАВЉЕ V: Самоуправа

А. Општине

Члан 115.

(1) Кад се у следећим члановима говори о општинама, под њима треба подразумевати месне општине.

(2) Уколико није изричито одређена надлежност Савеза, закони на нивоу покрајине треба да уреде права општина по принципима следећих чланова овог одељка. Надлежност у регулисању обављања послова које на основу чл. 118, 118а и 119. обављају општине, укључујући могућност искључења жалбе, одређује се општим прописима овог савезног уставног закона.

(3) Аустријска асоцијација општина и Аустријска асоцијација градова позване су да заступају интересе општина.

Члан 116.

(1) Свака покрајина дели се на општине. Општина је ниво власти са правом на самоуправу која је истовремено и локални управни округ. Сваки део покрајине мора бити део неке општине.

(2) Општина је самостални привредни субјект. Она има право да у складу са ограничењима општих савезних и покрајинских закона поседује, слободно стиче и располаже имовином сваке врсте, да се бави привредним активностима и у оквиру уставног финансијског поретка самостално води свој буџет и прописује порезе.

(3) Општини са најмање 20.000 становника, на њен захтев, покрајинским законом се признаје право доношења сопственог статута (градског закона). Такав акт сме да се прогласи само уз сагласност Савезне владе. Сагласност је дата ако Савезна влада у року од осам недеља од дана када је законски акт стигао у надлежно савезно министарство није саопштила председнику покрајине да се она ускраћује. Град са сопственим статутом поред послова општинске управе обавља и послове окружне управе.

Члан 116а.

(1) За обављање појединих послова из своје надлежности, општине споразумом могу да се удружују у заједнице општина. За такав споразум неопходно је одобрење надзорног органа. Одобрење се даје уредбом ако постоји споразум тих општина у складу са законом, а стварање заједнице општина:

1. не угрожава функцију тих општина као органа самоуправе у погледу обављања управних послова;
2. јесте од интереса за те општине из разлога целисходности, економичности и штедљивости у погледу обављања послова општина као носилаца приватних права.

(2) У интересу целисходности одговарајући закон (чл. 10. до 15)⁹⁸ може предвидети оснивање заједница општина у циљу обављања појединих послова, с тим да се тиме не сме угрозити функција општина као органа самоуправе и локалних управних округа. Пре оснивања заједница општина, консултују се општине у питању.

(3) Органи заједница општина који треба да обављају послове из домена сопствене надлежности општина образују се у складу са демократским принципима.

(4) Покрајинским законом утврђује се организација заједнице општина и у вези са тим предвиђа скупштину заједнице која се у сваком случају мора састојати од изабраних представника из свих општина које чине заједницу, и начелника заједнице. За споразумно основане заједнице општина утврђују се правила о приступању и иступању општина као и о гашењу заједнице општина.

(5) Општим прописима овог савезног уставног закона одређује се надлежност за уређивање послова које обављају заједнице општина.

(6) Удруживање општина из различитих покрајина у заједнице општина дозвољено је под условом да постоји споразум покрајина у питању у складу са чланом 15а⁹⁹ у којем морају бити садржане одредбе о сагласности за оснивање заједнице општина и начину спровођења надзора.

Члан 116б.

Општине у оквиру покрајине могу међусобно закључивати споразуме о питањима из њихове надлежности у обиму у ком то предвиђају покрајински прописи. При томе, покрајински прописи такође треба да предвиде одредбе о објављивању таквих споразума као и о решавању спорова. Члан 116а. став 6. сходно се примењује на споразуме општина из различитих покрајина.

Члан 117.

(1) Као органе општина у сваком случају треба предвидети:

- а) општинско веће, као опште представничко тело које бирају сви грађани општине са правом гласа;
- б) општинско председништво (градско веће), а код градова са сопственим статутом – градски сенат;
- в) градоначелника.

(2) Веће се бира на основу једнаког, непосредног, личног, слободног и тајног бирачког права свих пунолетних држављана са основним пребивалиштем у општини, према принципима пропорционалне заступљености. Покрајинским законом може се предвидети да право гласа имају и држављани са привременим

⁹⁸ Члановима 10. до 15. Устава уређена је законодавна надлежност федерације и федералних јединица (покрајина).

⁹⁹ Чланом 15а. Устава предвиђено је право федерације и покрајина да закључују споразуме о питањима из своје надлежности.

пребивалиштем у општини. Услови активног и пасивног бирачког права не смеју бити рестриктивнији у односу на изборе за покрајински парламент. Може се одредити да активно и пасивно бирачко право на изборима за општинско веће немају она лица која не бораве годину дана у општини, када је њихов боравак у општини очигледно само привремен. Међу условима које утврђује изборно законодавство предвиђа се активно и пасивно бирачко право држављана других држава чланица Европске уније. Изборна правила могу да одреде да бирачи остваре своје бирачко право у изборним окрузима, од којих сваки мора да обухвата једну заокружену целину. Није дозвољена другачија прерасподела бирачког тела у друге изборне округе. Сходно се примењује члан 26. став 6.¹⁰⁰ У случају када ниједно лице није кандидовано, изборна правила могу одредити да за изабрано важи оно лице чије је име на гласачком листићу најчешће наведено.

(3) За доношење одлуке општинског већа неопходна је проста већина присутних чланова са правом гласа. За одређене послове могу се предвидети други услови за доношење одлука.

(4) Седнице општинског већа су јавне; могу се ипак предвидети изузеци. Када се расправља о општинском буџету и општинском завршном рачуну, не сме се искључити јавност.

(5) Партије заступљене у општинском већу имају право да буду заступљене у општинском председништву према својој снази.

(6) Општинско веће бира градоначелника. Покрајинским уставом може се предвидети да градоначелника бирају грађани са правом гласа на изборима за општински савет. У том случају сходно се примењује члан 26. став 6.

(7) Послове општине обавља општински административни уред (градски уред), а послове градова са сопственим статутом обавља магистрат. За руководиоца унутрашње службе магистрата као директор магистрата одређује се службеник управе са правничким образовањем.

(8) Покрајински законодавац може да у пословима из делокруга општина предвиди непосредно учешће и укључивање грађана са правом гласа на изборима за општински савет.

Члан 118.

(1) Општини припадају послови из њене надлежности или они пренесени на општину од Савеза или покрајине.

(2) У послове из надлежности општине, поред послова наведених у члану 116. став 2, спадају сви послови у искључивом или претежном интересу општине као локалне заједнице и које та заједница може да обавља у оквиру својих локалних граница. Закони треба такве послове изричито да одреде као послове из надлежности општине.

¹⁰⁰ Члан 26. став 6. односи се на право гласања путем поште на изборима за савезни парламент.

(3) Општини се гарантује надлежност у оквиру њеног делокруга, посебно за обављање следећих задатака:

1. постављање општинских органа, не задирући у надлежност виших изборних органа; уређивање интерне организације за обављање општинских послова;
2. постављање општинских службеника и вршење службеног надзора над њима који не задире у надлежности виших дисциплинских, квалификационих и испитних комисија;
3. месна безбедносна полиција (члан 15. став 2),¹⁰¹ месна полиција за јавна окупљања;
4. управљање саобраћајним површинама општине; месна путна полиција;
5. пољопривредна инспекција;
6. локална тржишна инспекција;
7. локална здравствена инспекција, нарочито у области пружања помоћи, спасавања и сахрањивања;
8. полиција за јавни ред (јавни морал);¹⁰²
9. локална грађевинска инспекција, локална ватрогасна полиција; локално просторно планирање;
10. јавне установе за вансудско посредовање у споровима;
11. добровољно пуштање у продају покретне имовине.

(4) Општине обављају послове из своје надлежности у складу са законима и уредбама Савеза и покрајине и према сопственој одговорности, независно, без инструкција и без могућности правне заштите код управног органа ван општине. У пословима изворног делокруга постоји двостепеност; ово може бити искључено законом. У пословима изворног делокруга Савез и покрајина имају право надзора над општинама (члан 119а).

(5) Градоначелник, чланови општинског председништва (градског већа, градског сената) и евентуални други постављени општински органи за обављање послова из своје надлежности одговарају општинском већу.

(6) У пословима из своје надлежности општина има право да на сопствену иницијативу доноси локалне полицијске уредбе којима се непогоде које угрожавају локалне заједнице а које се непосредно могу очекивати спречавају или се постојеће отклањају, као и да њихово непоштовање прогласе за прекршаје. Такве уредбе не смеју да крше постојеће савезне или покрајинске законе и уредбе.

¹⁰¹ Члан 15. став 2: „У пословима месне безбедносне полиције, као дела послова безбедносне полиције који је у изричитом или претежном интересу општине као локалне заједнице и који се може обављати од те заједнице у оквиру њених локалних граница, као очување јавног реда и спречавање буке изазване на неправилан начин, Савез има овлашћење да надгледа обављање ових послова од стране општине и да упутствима датим председнику покрајине (члан 103) отклања установљене мањкавости. У ту сврху може се у општину послати савезни инспекцијски орган; о томе у сваком појединачном случају треба обавестити председника покрајине.“

¹⁰² Такозвана дела против јавног морала (коцка, проституција, просјачење и сл.).

(7) Обављање појединих послова из изворне надлежности општине може се, на захтев општине, уредбом покрајинске владе односно председника покрајине, на основу члана 119а став 3, пренети на неки државни орган. Уколико се таквом уредбом преноси надлежност на неки савезни орган, за њу је неопходна сагласност Савезне владе. Уколико се таквом уредбом преноси надлежност на неки покрајински орган, за њу је неопходна сагласност покрајинске владе. Таква уредба се укида чим нестане разлог за њено доношење. Преношење се не односи на право доношења уредби из става 6.

(8) О оснивању општинске полиције (стражарске службе) или променама у њеној организацији мора се обавестити Савезна влада.

Члан 118а

(1) Савезним или покрајинским законом може да се одреди могућност овлашћивања припадника општинске полиције да уз сагласност општине обављају извршне послове за надлежне органе.

(2) Уз сагласност општине окружна управна власт може да овласти припаднике општинске полиције да учествују у спровођењу управног казненог закона у истом обиму као и остали органи јавне службе безбедности. Ово овлашћење може се дати само ако органи јавне службе безбедности у послу који је предмет управног казненог поступка треба да надзиру поштовање управних прописа или ако ови послови спадају у надлежност општине.

Члан 119.

(1) Пренесена надлежност обухвата послове које општина обавља на основу савезног закона по налогу и по упутствима Савеза или на основу покрајинског закона по налогу или упутствима покрајине.

(2) Послове из пренесене надлежности обавља градоначелник. У пословима савезне извршне власти он се при томе руководи упутствима надлежних савезних органа; у пословима покрајинске извршне власти упутствима надлежних покрајинских органа и одговоран је у складу са ставом 4.

(3) Градоначелник може да, не доводећи у питање своју одговорност, поједине групе послова из пренесене надлежности због њихове повезаности са пословима из изворне надлежности пренесе на чланове општинског председништва (градско веће, градски сенат), на друге органе основане у складу са чланом 117. став 1. или на чланове колегијалних органа да их обављају у његово име. У свим пословима ти органи или њихови чланови руководе се упутствима градоначелника и одговорни су у смислу става 4.

(4) Због повреде закона као и због неспровођења уредбе или упутства, председник покрајине, уколико органи делују у области савезне извршне власти, односно покрајинска влада, уколико органи делују у области покрајинске извршне власти, могу да смене органе наведене у ст. 2. и 3 ако им се на терет ставља намера или груби нехат. Тиме се не дира у евентуално чланство таквог лица у општинском већу.

Члан 119а.

(1) Савез и покрајина спроводе надзор над општином како она у обављању послова из своје надлежности не би повредила законе и уредбе, а посебно да не би изашла из оквира своје надлежности, и како би испуњавала задатке додељене јој законом.

(2) Покрајина даље има право да контролише поступање општине с обзиром на економичност, ефикасност и целисходност. О резултату контроле обавештава се градоначелник који информира општинско веће. Градоначелник у року од три месеца обавештава надзорни орган о мерама предузетим на основу резултата контроле.

(3) Право надзора и законско регулисање тог права припадају Савезу када изворну надлежност општине чине послови изведени из области савезне извршне власти, а у осталим случајевима оно припада покрајинама; право надзора врше органи опште државне управе.

(4) Надзорни орган овлашћен је да се информира о свим пословима општине. Општина је обавезна да у сваком појединачном случају надзорном органу да тражене информације и омогући му да на лицу места спроведе контролу.

(5) *Пресџао да важи 2012. године.*

(6) Општина је дужна да о свим донесеним прописима из своје надлежности неодложно обавести надзорни орган. Надзорни орган по саслушању општинског органа укида све незаконите прописе и истовремено обавештава општину о разлозима за то.

(7) Ако надлежни законодавац (став 3) као надзорну меру предвиди укидање општинског већа, право доношења такве мере у вршењу надзора од стране покрајине има покрајинска влада, а у вршењу надзора од стране Савеза – председник покрајине. Могућност спровођења замене као мере надзорног органа ограничена је на случајеве безусловне нужности. Надзорне мере треба спроводити уз максимално могућу заштиту стечених права трећих лица.

(8) Неке од мера које у оквиру своје надлежности доноси општина, а које су од нарочитог надлокалног интереса, посебно мере од већег значаја за финансирање, могу се у оквиру надлежног законодавства (став 3) условити постојањем одобрења надзорног органа. Као основа за ускраћивање одобрења може се предвидети само околност која јасно оправдава давање предности надлокалном интересу.

(9) Општина у надзорном поступку има статус странке и овлашћена је да поднесе жалбу пред Управним судом (чл. 131. и 132).¹⁰³ Она је странка у поступку пред Управним судом и има право жалбе Врховном управном суду (члан 133)¹⁰⁴ и жалбе Уставном суду (члан 144).¹⁰⁵

(10) Одредбе овог члана примењују се аналогно и на надзор заједница општина, уколико оне обављају послове из оквира изворних надлежности општине.

103 О надлежностима и поступку пред првостепеним управним судовима.

104 О надлежностима и поступку пред Врховним управним судом.

105 О надлежностима Уставног суда.

Члан 120/1.

Савезним уставним законодавством уређује се стварање заједница општина од месних општина, њихово конституисање по принципу самоуправе и одређују други принципи организације опште државне управе у покрајинама; његово спровођење је ствар покрајинског законодавства. Савезним уставним законодавством уређује се надлежност по питању службеног права и права личног заступања службеника заједница општина.

ПОГЛАВЉЕ VI:**Контрола јавних рачуна и управљање јавним фондовима****Члан 121/1.**

Рачунски суд је овлашћен да испитује поступке Савеза, покрајина, заједница општина, општина и других правних субјеката одређених законом.

Члан 127а/1-9.

(1) Контроли од стране Рачунског суда подлеже управљање финансијама у општинама са најмање 10.000 становника, као и финансијско управљање задужбинама, фондовима и заводима којима управљају општински органи или лица (заједнице лица) које за то одреде општински органи. Контрола се односи на тачност бројчаних података, на усклађеност са постојећим прописима, на економичност, ефикасност и целисходност у финансијском управљању.

(2) Градоначелници сваке године Рачунском суду и истовремено покрајинској влади достављају пројекције буџета и завршне рачуне.

(3) Рачунски суд контролише и понашање предузећа у којима општина са најмање 10.000 становника сама или са другим правним субјектима из надлежности Рачунског суда учествује са најмање 50% почетног, основног или сопственог капитала, или њима сама општина или заједно са другим таквим правним субјектима руководи. У вези са појмом финансијског учешћа важи у пуном смислу члан 1266 став 2.¹⁰⁶ Надлежност Рачунског суда простире се и на друге категорије предузећа код којих су испуњене претпоставке у складу са овим ставом.

(4) Рачунски суд је надлежан да контролише понашање јавноправних тела која користе средства општине са најмање 10.000 становника.

(5) Рачунски суд обавештава градоначелника о резултату своје контроле. Градоначелник даје коментаре на те резултате и у року од три месеца обавештава Рачунски суд о мерама донетим на основу резултата контроле. Рачунски суд о резултату своје контроле, укључујући и евентуалне коментаре градоначелника, обавештава покрајинску и Савезну владу.

¹⁰⁶ Односи се на надлежност Рачунског суда у контроли предузећа у чијем власништву или управљању учествује Савезна држава.

(6) Рачунски суд о својој делатности у претходној години, уколико се она односи на одређену општину, подноси извештај општинском већу најкасније 31. децембра. О сваком извештају истовремено обавештава и покрајинску и Савезну владу. Извештаји Рачунског суда се објављују након подношења општинском већу.

(7) Рачунски суд на основу образложеног предлога надлежне покрајинске владе контролише и финансијско управљање општина са мање од 10.000 становника. Став 1. и ст. 3. до 6. овог члана сходно се примењују. Годишње се могу упутити само два таква предлога. Такви предлози дозвољени су једино у вези са оним општинама које у поређењу са другим општинама показују упечатљиве резултате у погледу дугова и обавеза.

(8) Рачунски суд има обавезу да испита финансијско управљање неких општина са мање од 10.000 становника на основу одлуке покрајинске владе. Примењују се став 1. и ст. 3. до 6. с тим што се извештај Рачунског суда доставља и покрајинском парламенту. Сваке године могуће је упутити два таква предлога. Такви предлози дозвољени су једино у вези са оним општинама које у поређењу са другим општинама показују упечатљиве резултате у погледу дугова и обавеза.¹⁰⁷

(9) Одредбе које важе за контролу понашања општина примењују се у пуном смислу и у контроли понашања заједница општина.

Члан 139/1/7.¹⁰⁸

Уставни суд одлучује о незаконитости прописа: /.../

7. у случају уредби општинског надзорног органа на основу члана 119а став 6. и на захтев општине чији је пропис укинут.

107 Ова два става су готово идентично формулисана, а имају исто значење. Оба става се налазе у званичном тексту Устава на немачком језику, као и у званичном преводу, те су на тај начин и овде пренети.

108 Бројка иза друге косе црте означава број тачке у ставу.

6.2.2. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ БЕЛГИЈЕ (1831)¹⁰⁹

Члан 7/1.

Границе државе, покрајина и општина могу се мењати или модификовати само законом.

Члан 41.

О интересима који су искључиво општинског или покрајинског карактера решавају општинска или покрајинска већа, у складу с принципима утврђеним у Уставу. Међутим, у складу са законом који донесе већина предвиђена у члану 4, последњи став,¹¹⁰ одлука описана у члану 134.¹¹¹ може искључити покрајинске институције. У том случају, одлука описана у члану 134. може их заменити надопштинским (међуопштинским) заједницама, чија већа одлучују о ексклузивним надопштинским интересима у складу са принципима утврђеним Уставом. Одлука описана у члану 134. мора бити усвојено двотрећинском већином гласова, под условом да је присутна већина чланова парламента који су у питању.

Одлуком описаном у члану 134. дефинишу се надлежности, правила рада и начин избора међуопштинских територијалних органа који су овлашћени да уређују питања од општинског значаја.

Ти међуопштински територијални органи формирају се у општинама са више од 100.000 становника на иницијативу општинског већа. Њихови чланови се бирају непосредно. У примени закона који усвоји већина описана у члану 4, последњи став, савезним законом или правилом из члана 134. Уређују се други услови и начин на који такви међуопштински територијални органи могу бити формирани.

Тај савезни закон и одлука описана у члану 134. морају бити усвојени двотрећинском већином гласова, под условом да је присутна већина чланова парламента.

109 Са изменама до 2014. године. Извор: часопис *Права човека*, број 1–2, 2002, стр. 199–239. За измене након 2001. године коришћен је превод Устава на енглески језик који је доступан на веб-сајту Уставног суда Белгије – http://www.const-court.be/en/basic_text/belgian_constitution.pdf [преузето 24. 6. 16].

110 Ради се о законима који се усвајају већином гласова у свакој језичкој групи у једном или другом дому парламента. Члан 4. последњи став (односно став 3) гласи: „Границе четири језичка региона могу се мењати или модификовати само законом који је усвојен већином гласова у свакој језичкој групи у оба дома, под условом да је присутна већина чланова из сваке групе и да је укупан број гласова „за“ у две језичке групе једнак броју који чини барем две трећине од укупног броја гласова.”

111 Члан 134. гласи: „Закони донети у циљу извршења члана 39. утврђују судску снагу правила које органи који су њима формирани доносе у стварима које одреде ти закони.

Ти закони могу пренети тим органима овлашћење да доносе савезне законе, у оквирима своје надлежности и на начин који је тим законима утврђен.”

Члан 39. односи се на могућности да се изабраним органима региона законом пренесу надлежности у одређеним областима, односно предвиђа у којим питањима то није могуће.

Питања општинског, надопштинског или покрајинског значаја могу бити предмет референдума у општини, надопштинској заједници или покрајини у питању. Одлуком описаном у члану 134. уређују се поступак и организација референдума. /.../

Члан 135/1.

Законом који се усваја већином гласова као што је описано у члану 4. последњи став, одређују се власти у оквиру двојезичне Регије главни град Брисел, које врше одговорности које нису признате заједницама као што је описано у члану 128 (1).¹¹²

Члан 162.

(1) Покрајинске и општинске институције регулисане су законом.

(2) По закону се примењују следећи принципи:

1. непосредан избор чланова покрајинских и општинских већа;
2. надлежности покрајинских и општинских већа у свему што је од интереса за покрајину или општину, не дирајући у одобравање њихових акција у слушајевима и на начин како је предвиђено законом;
3. децентрализација надлежности у корист покрајинских и општинских институција;
4. јавност седница покрајинских и општинских већа у складу са законом;
5. публикување рачуна и буџета;
6. интервенција надзорних органа или савезне законодавне власти како би се спречило кршење закона или доношење штете јавним интересима.

(3) Надопштинске заједнице уређују се одлуком наведеном у члану 134. Та одлука гарантује примену принципа из става 2. Други принципи који се сматрају суштинским могу се утврдити одлуком наведеном у члану 134, било да је усвојена двотрећинском већином гласова или не, по условом да је присутна већина релевантних чланова парламента. Чланови 159. и 190.¹¹³ примењују се на одлуке и прописе надопштинских заједница.

(4) У примени закона који се усваја већином гласова као што је описано у члану 4. последњи став, уредбом или одлуком описаном у члану 134. утврђују се услови и начин на који више покрајина, надопштинске заједнице или општине могу да се удружују или да сарађују. Међутим, сазивање више покрајинских, већа

112 Односи се на овлашћење парламената фламанске и француске заједнице да уређују лична (персонална) питања као и сарадњу између заједница и међународну сарадњу у тим питањима, укључујући и закључивање међународних споразума.

113 Члан 159. се односи на владавину закона и гласи: „Судови и трибунали могу примењивати одлуке и опште, покрајинске или локалне одлуке само уколико су оне у складу са законом.“ Члан 190. се односи на обавезу објављивања закона и гласи: „Ниједан закон, уредба или општи административни акт, било покрајински или општински, не може ступити на снагу пре него што буде објављен на начин предвиђен законом.“

надопштинских заједница или општинских већа ради заједничког разматрања питања није дозвољено. /.../

Члан 164/1.

Састављање грађанских аката и вођење регистра спада искључиво у надлежност општинских власти.¹¹⁴

Члан 165.

(1.1) Законом се стварају агломерације (метрополитенске области) и савези општина. Законом се утврђују њихова организација и њихове одговорности применом принципа описаних у члану 162.

(1.2) За свако градско подручје и за сваки савез постоје веће и извршни одбор.

(1.3) Председника извршног одбора бира веће из редова тог већа; његов избор ратификује краљ; законом се утврђује његов положај.

(1.4) Чланови 159. и 190. примењују се на одлуке и прописе градских ентитета и савеза општина.

(1.5) Географске границе агломерација (метрополитенских области) и савеза општина могу се мењати или исправљати само на основу закона.

(2) Законом се образује тело у оквиру којег свака агломерација (метрополитенска област) и суседни савези општина могу да се састају, према условима и на начин утврђен законом, ради разматрања заједничких проблема техничке природе у оквиру њихових одговарајућих подручја надлежности.

(3) Више савеза општина могу сарађивати или се удруживати с једном или више агломерација (метрополитенских области) у складу са условима и на начин прописан законом, ради заједничког управљања и регулисања питања у оквиру њихових одговарајућих подручја надлежности. Њихова већа не могу заједнички одлучивати.

Члан 166.

(1) Члан 165. примењује се на агломерацију (метрополитенску област) којој припада главни град Краљевине, са изузетком оног што се утврђује даље.

(2) Одговорности агломерације (метрополитенске области) којем припада главни град Краљевине, у складу са начином утврђеним законом који се усваја већином гласова као што је описано у члану 4. последњи став, врше тела Регије главни град Брисел формирана на основу члана 39.

(3) Тела описана у члану 136:¹¹⁵

1. свако за своју заједницу има одговорности истоветне са онима које имају друге организационе власти у односу на питања из области културе, образовања и персонална питања;

¹¹⁴ Под регистрама се, у смислу наше терминологије, подразумевају матичне књиге.

¹¹⁵ Односи се на постојање језичких група у оквиру парламента Регије главни град Брисел и извршних колегијалних органа који имају консултативну и координациону улогу између две заједнице.

2. врше, у односу на своје одговарајуће заједнице, одговорности које су на њих пренела веће Фламанске заједнице и веће Француске заједнице;
3. заједнички уређују питања описана под 1, која су од заједничког интереса.

6.2.3. УСТАВ ГРЧКЕ (1975)¹¹⁶

Члан 22/3-4.

(3) Питања у вези са закључењем колективних уговора о раду од стране државних службеника и службеника органа локалне самоуправе или других јавноправних тела уређују се законом.

(4) Забрањен је било који облик принудног рада. Посебни закони уређују реквизицију личних услуга у случају рата или мобилизације или за потребе одбране земље или суочавање са хитним друштвеним ванредним ситуацијама које настану као последица катастрофа или могу да угрозе јавно здравље, као и допринос личним радом органима локалне самоуправе ради задовољења локалних потреба.

Члан 43/2.

Доношење општих (регулаторних) уредаба, на основу посебног законског овлашћења и у оквирима таквог овлашћења, дозвољено је на предлог надлежног министра. Овлашћење за доношење прописа од стране других органа управе дозвољено је ако се ради о уређивању специфичнијих питања или питања од локалног значаја или техничке или детаљне природе.

Члан 73/2-5.

(2) Предлог закона који се на било који начин односи на давање пензије и услова за то може поднети само министар финансија након мишљења Ревизорског суда; у случају пензија које оптерећују буџет органа локалне самоуправе или других јавноправних лица, предлог закона подносе надлежни министар и министар финансија. /.../

(3) Ниједан предлог закона или предлог измена и допуна закона поднет парламенту који резултира у трошковима или смањењу прихода или имовине државе или органа локалне самоуправе или других јавноправних лица, у циљу исплате плата или пензија или других погодности лицима неће бити изнет на расправу.

(4) Међутим, измена или допуна коју предложи лидер политичке странке или председавајући парламентарне групе, на начин предвиђен чланом 74. ставом 3, биће прихватљива у случају закона о организацији јавних служби и агенцијама од јавног интереса, статусу јавних службеника уопште, официрима војних или безбедносних снага, запосленима у органима локалне самоуправе или другим јавноправним телима и јавним предузећима уопште.

(5) Предлози закона којима се уводе локални или посебни порези или било какве накнаде у корист органа или, правних лица јавног или приватног права, морају бити супотписани од стране министра за координацију и министра финансија.

116 Са изменама до 2008. године. Извор: превод на енглески језик доступан на веб-сајту грчког парламента: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> [преузето 26. 6. 16].

Члан 102.

(1) Управљање локалним пословима врше органи локалне самоуправе првог и другог степена. За управљање локалним пословима важи претпоставка надлежности органа локалне самоуправе. Обим и категорије локалних послова, као и њихова расподела сваком од нивоа уређују се законом. Законом се органима локалне самоуправе може поверити обављање послова који чине делокруг државе.

(2) Органи локалне самоуправе уживају управну и финансијску самосталност. Органи локалне самоуправе бирају се на општим и тајним изборима, у складу са законом.

(3) Законом се могу предвидети обавезно или добровољно удруживање органа локалне самоуправе у циљу обављања радова или пружања услуга или обављања послова у надлежности локалне самоуправе; њима ће руководити изабране управе.

(4) Држава врши надзор над органима локалне самоуправе који се састоји искључиво од контроле законитости и не сме ометати њихову иницијативу или слободу деловања. Контрола законитости врши се у складу са законом. Са изузетком случајева који укључују *ipso iure* губитак функције или суспензију, дисциплинске санкције могу бити изречене изабраним органима локалне самоуправе само уз сагласно мишљење већа у коме већину чине судије, у складу са законом.

(5) Држава усваја законске, регулаторне и фискалне мере неопходне за осигурање финансијске независности и средстава неопходних за остварење делокруга и обављање послова органа локалне самоуправе, осигуравајући истовремено транспарентност управљања тим средствима. Питања у вези са доделом и расподелом пореза и дажбина између јединица локалне самоуправе које у њихову корист прикупља држава уређују се законом. Сваки пренос надлежности са централних или регионалних државних органа на локалну самоуправу подразумева пренос одговарајућих средстава. Питања у вези са утврђивањем и прикупљањем локалних прихода директно од стране органа локалне самоуправе уређују се законом.

Члан 103/5-6.

(5) Највиши државни службеници на положајима изван хијерархије јавних служби, лица која су директно постављена на амбасадорски положај, запослени у служби председника Републике и службама премијера, министара или подсекретара могу законом бити изузети од принципа сталности.

(6) Одредбе претходног става односе се на службе парламента, који су у другом аспекту потпуно уређени пословником, и на јавне службеника у органима локалне самоуправе и другим правним лицима јавног права.

Члан 104.

(1) Ниједан запослени поменут у претходном члану не може бити постављен на други положај у оквиру јавне службе у органима локалне самоуправе или другим јавноправним лицима или јавног предузећа или јавне комуналне агенције. Као изузетак, постављење на други положај може бити дозвољено посебним законом, у складу са одредбама следећег става.

(2) Додатне плате или примања било које врсте службеника из претходног члана не смеју бити веће од укупне месечне плате за њихов положај која је предвиђена законом.

(3) Није потребно претходно одобрење да би се покренуо судски поступак против јавних службеника или запослених у органима локалне самоуправе или другим јавноправним телима.

6.2.4. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ ДАНСКЕ (1953)¹¹⁷

82. Право општина да својим пословима управљају независно и под надзором државе уређује се законом.

86. Старосни услов за бирачко право на изборима за локалну самоуправу и изборима за саборне савете биће онај који се у то време примењује на бираче за парламент. За Фарска острва и Гренланд, старосни услов за изборе за локалну самоуправу и саборни савет може бити предвиђен законом или утврђен на основу закона.

¹¹⁷ Извор: Превод на енглески језик доступан на веб-сајту данског парламента http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/PDF/publikationer/English/The_constitutional_act_of_denmark_2013.pdf.ashx [преузето 28. 6. 16].

6.2.5. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ ИТАЛИЈЕ (1947)¹¹⁸**Члан 5/1.**

Јединствена и недељива Република признаје и подстиче локалну аутономију; у државним службама спроводи административну децентрализацију у најширем смислу речи; прилагођава принципе и методе законодавства према потребама локалне аутономије и децентрализације.

Члан 114/1-3.

(1) Република се састоји од општина, провинција, метрополитенских градова, регија и државе.

(2) Општине, провинције, метрополитенски градови и регије су самоуправни субјекти са сопственим статутима, овлашћењима и функцијама у складу са начелима дефинисаним Уставом.

(3) Главни град Републике је Рим. Државни закон утврђује његово уређење.

Члан 118.

(1) Управне функције припадају општинама, осим када су пренесене на провинције, метрополитенске градове, регије и на државу да би се осигурала јединствена примена истих на основу начела супсидијарности, диференцијације и прикладности.

(2) Општине, провинције и метрополитенски градови имају сопствене управне функције као и оне додељене државним или регионалним законом, у складу са њиховим способностима. /.../

(4) Држава, регије, метрополитенски градови, провинције и општине подстичу самосталну иницијативу грађана, појединачно или путем удружења грађана, за спровођење активности од општег интереса, а на основу начела супсидијарности.

Члан 119.

(1) Општине, провинције, метрополитенски градови и регије имају финансијску аутономију прихода и расхода, уз обавезу постојања уравнотежених буџета, и доприносиће осигурању поштовања економских и финансијских ограничења која намеће право Европске уније.

(2) Општине, провинције, метрополитенски градови и регије имају аутономне ресурсе. Одређују и примењују порезе и сопствене приходе у складу са Уставом и са начелима координације јавних финансија и пореског система. Располажу делом прихода из пореза намењеним њиховој територији.

118 Извор: Превод интегралног текста Устава Италије на српски језик који је финансирала Провинција Милано објављен на веб-сајту Правног факултета у Нишу http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_Italije.pdf [преузето 27. 4. 16]. За измене из 2007. и 2012. године консултован је превод на енглески језик доступан на https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en [преузето 26. 6. 16].

(3) Државним законом оснива се фонд за уравнотежавање, без обавезне наме-не, у корист подручја с мањим фискалним капацитетом по становнику.

(4) Приходи од горенаведених извора омогућавају општинама, провинцијама, метрополитенским градовима и регијама да у потпуности финансирају јавне функције које су им додељене.

(5) У сврху промоције економског развоја, кохезије и друштвене солидарности, у сврху уклањања економских и социјалних неједнакости, подстицања стварне примене права грађана или омогућавања постизања циљева који су изван њиховог примарног делокруга, држава намењује додатна средства и посебно интервенише у корист одређених општина, провинција, метрополитенских градова и регија.

(6) Општине, провинције, метрополитенски градови и регије поседују власништво које им је додељено по општим начелима прописаним државним законом.

(7) Смеју се задуживати само за финансирање инвестиционих трошкова, уз усвајање пратећег плана амортизације и под условом да је обезбеђена буџетска равнотежа за све регионалне власти заједно.

(8) Искључена је могућност државне гаранције на таква задуживања.

Члан 120/1-2.

(1) Регије не могу увести увозне или извозне или транзитне дажбине између регија, нити усвојити мере које у било ком смислу онемогућавају слободно кретање лица и робе између регија, или које ограничавају право на рад на било ком делу територије државе.

(2) Влада може преузети улогу регија, метрополитенских градова, провинција и општина у случају да исти прекрше међународне споразуме и правила или прописе Европске уније или у случају озбиљне претње за здравље и јавну сигурност, то јест с циљем заштите правног или економског заједништва, а посебно ради заштите основних гаранција у вези са грађанским и социјалним правима, без обзира на територијалне границе локалне самоуправе. Закон одређује процедуре којима се гарантује извршење заменске власти у складу са начелом супсидијарности и са начелом лојалне сарадње.

Члан 132.

(1) Уставним законом се може, након саветовања с регионалним већима, наложити уједињење постојећих регија или стварање нових регија с најмање милион становника, а када то затраже општинска већа, она морају да представљају барем једну трећину становништва на тој територији, док предлог мора бити прихваћен на референдуму већином гласова становништва са подручја обухваћеног предлогом.

(2) Након прихватања на референдуму од стране већине становништва провинције или провинција и општине или општина или државним законом као и након саветовања с регионалним већима, провинцијама и општинама које то затраже, може се допустити одвајање од регије и припајање другој регији.

Члан 133.

(1) Промена подручја провинција и оснивање нових провинција унутар регије одређено је законом Републике, на иницијативу општина и након саветовања са самом регијом.

(2) Регија, након саветовања са становништвом којег се то тиче, може сопственим законима основати на сопственој територији нове општине и променити њихове границе и имена.

6.2.6. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ МАЂАРСКЕ (2011)¹¹⁹

Члан Ф)

(1) Главни град Мађарске је Будимпешта.

(2) Мађарска територија састоји се од главног града, жупанија, градова и општина, као и села. У главном граду и градовима се могу формирати окрузи.

Члан Н)

(1) Мађарска остварује начело уравнотеженог, транспарентног и одрживог управљања буџетом.

(2) За остваривање начела из става (1) првенствену одговорност носе парламент и Влада.

(3) Уставни суд, судови, локална самоуправа и друга државна тела при обављању својих дужности дужни су поштовати начело из става (1).

Члан XXIII

(1) Сваки пунолетни мађарски држављанин има право бирати и бити биран на изборима за парламентарне заступнике, на изборима за представнике јединица локалне самоуправе и градоначелника, те на изборима за заступнике Европског парламента.

(2) Сваки пунолетни држављанин Европске уније са боравиштем у Мађарској има право бирати и бити биран на изборима за представнике јединица локалне самоуправе и градоначелника, те на изборима за заступнике Европског парламента.

(3) Свако пунолетно лице ком је у Мађарској признат статус избеглице, имгранта или привременог настањења има право бирати на изборима за представнике јединица локалне самоуправе и градоначелника.

(4) Право бирања може се органским законом везати уз пребивалиште у Мађарској, док се право кандидовања на изборима може везати и уз додатне услове.

(5) На изборима за представнике јединица локалне самоуправе и градоначелника грађани са бирачким правом могу остварити своје бирачко право на месту њиховог пребивалишта или на месту пријављеног боравишта.

(6) Бирачким правом не располаже лице које је суд због извршења казненог дела или због ограничености његових способности просуђивања искључио из бирачког права. Не може бити биран држављанин неке друге државе чланице Европске уније са боравиштем у Мађарској ако су га законом, одлуком суда или власти у држави чији је он држављанин искључили из остваривања тога права.

119 Текст прилагођен на основу превода основног текста Устава Републике Мађарске на хрватски језик који је објављен на веб-сајту мађарске владе – http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/8/00/50000/horvat-magyar_puomdai.pdf [преузето 27. 4. 16]. За измене из 2013. године консултован је превод на енглески језик доступан на https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=en [преузето 26. 6. 16].

(7) Свако ко има право гласа на изборима за парламент, има право учествовања на државном референдуму.

Свако ко има право гласа на изборима за представнике јединица локалне самоуправе и градоначелника, има и право учествовања на државном референдуму.

(8) Сваки мађарски држављанин има право вршити јавну службу сагласно својим способностима, образовању и стручном знању. Попис јавних служби које члан или функционер политичке странке не сме вршити, уређују се законом.

Локална самоуправа

Члан 31.

(1) У Мађарској, у интересу обављања јавних послова и вршења јавних овлашћења из локалног делокруга, делују јединице локалне самоуправе.

(2) У предметима који спадају у делокруг и надлежност локалне самоуправе, сагласно одредбама закона, може се расписати локални референдум.

(3) Правила која уређују рад локалне самоуправе уређују се органским законом.

Члан 32.

(1) У делокругу обављања локалних јавних послова, унутар законских оквира, локална самоуправа:

- а) доноси уредбе;
- б) доноси одлуке;
- ц) самостално управља;
- д) одређује своје устројство и начин рада;
- е) врши власничка права над имовином и средствима који чине власништво локалне самоуправе;
- ф) доноси прорачун, и на темељу прорачуна самостално господари;
- г) својом имовином и приходима који се у ту сврху могу користити, без угрожавања обавезе извршења својих обвеза, може обављати и предузетничку делатност;
- х) одлучује о врстама и обиму локалних пореза;
- и) може одређивати знамења и симболе локалне самоуправе, локална одличја и почасне титуле;
- ј) од тела којима то спада у делокруг и надлежност, може затражити обавештење, иницирати доношење одлуке и изнети своје мишљење;
- к) слободно се удружује с другим јединицама локалне самоуправе, успоставља интересне савезе, у свом делокругу и надлежности може сарађивати и са локалном самоуправом других земаља, те може бити члан међународних организација локалне самоуправе;
- л) обавља друге послове из свог делокруга и надлежности који се одређују законом.

(2) Поступајући унутар свог делокруга, у интересу уређивања локалних друштвених односа који нису утврђени Законом о локалној самоуправи, односно на темељу овлашћења која јој даје закон, локална самоуправа доноси уредбе.

(3) Уредба локалне самоуправе не сме бити у супротности с другим правним актима.

(4) Након проглашења, локална самоуправа своју уредбу без одлагања доставља надлежном жупанијском владином уреду или владином уреду града Будимпеште. Ако жупанијски владин уред или владин уред града Будимпеште сматра да је уредба локалне самоуправе или нека одредба те уредбе незаконита, они пред судом могу иницирати укидање уредбе локалне самоуправе.

(5) Жупанијски владин уред или владин уред за град Будимпешту могу пред судом иницирати утврђивање пропуста локалне самоуправе у њеној дужности доношења прописа или одлука која се темељи на закону. Уколико локална самоуправа не испуни своју дужност доношења прописа или одлука до истека рока који јој је суд одредио у својој одлуци о утврђивању пропуста, на предлог жупанијског владиног уреда или владиног уреда града Будимпеште, суд одређује да пропис или одлуку потребну за исправљање пропуста у име локалне самоуправе донесе челик жупанијског владиног уреда или владиног уреда града Будимпеште.

(6) Власништво локалне самоуправе је јавно власништво у служби обављања дужности из делокруга локалне самоуправе.

Члан 33.

(1) Дужности из делокруга и надлежности локалне самоуправе врши представничко тело.

(2) Локално представничко тело води градоначелник. Председника жупанијског представничког тела из властитих редова бира представничко тело жупаније, на раздобље трајања његовог мандата.

(3) Сагласно одредбама органског закона, представничко тело може изабрати одборе и успостављати уреде.

Члан 34.

(1) Локална самоуправа и државна тела сарађују у интересу постизања циљева заједнице. Обавезујући задаци и надлежности за локалну самоуправу могу се утврдити законом. За обављање дужности из свог обавезујућег делокруга локална самоуправа има право на средства из прорачуна, или на други вид имовинске потпоре који је сразмеран обавези из њеног делокруга и надлежности.

(2) Законом се може наредити локалној самоуправи да своје дужности из обавезног делокруга обавља у удруженој форми.

(3) Законом или владином уредбом утемељеном на законским овлашћењима изузетно се може утврдити да функције и овлашћења државне управе обављају градоначелници, председници жупанијских представничких тела или начелници или службеници служби тих представничких тела.

(4) Влада путем жупанијских владиних уреда и владиног уреда града Будимпеште осигурава надзор над законитошћу рада локалне самоуправе.

(5) У циљу очувања равнотеже буџета, подизање кредита или преузимање других обавеза локалне самоуправе у одређеној мери може се законом везати уз одређене услове, односно уз сагласност Владе.

Члан 35.

(1) Представнике у телима јединица локалне самоуправе и градоначелнике, на темељу општег и једнаког бирачког права, непосредним и тајним гласањем бирају бирачи, на изборима који обезбеђују слободно изражавање воље бирача, на начин одређен органским законом.

(2) Општи избори за представнике локалне самоуправе и градоначелнике одржавају се у октобру пете године након претходних општих избора за представнике локалне самоуправе и градоначелнике.

(3) Мандат представничког тела траје до дана општег избора за представнике локалне самоуправе и градоначелнике. У случају када због непостојања правоваљаних кандидата изостану избори, мандат представничког тела продужује се до првог дана превремених избора. Мандат градоначелника траје до избора новог градоначелника.

(4) Представничко тело – на начин прописан органским законом – може прогласити своје распуштање.

(5) На предлог Владе – који она подноси након добијања мишљења Уставног суда – парламент распушта представничко тело које је деловало у супротности с Уставом.

(6) Распуштањем или самораспуштањем представничког тела престаје и мандат градоначелника.

Члан 38.

(1) Власништво државе и власништво локалне самоуправе представља националну имовину. Сврха управљања националном имовином и њене заштите је служење општем добру, подмирење заједничких потреба и заштита природних ресурса, те узимање у обзир потреба будућих нараштаја. Околности за управљање националном имовином, околности за њену заштиту, те околности за одговорно господарење националном имовином одређују се органским законом.

(2) Круг искључивог државног власништва и искључивих привредних делатности државе, те ограничења и услови за отуђење националне имовине од посебног значаја са становишта националног господарства, с обзиром на сврхе према ставу (1), одређују се органским законом.

(3) Пренос власништва над националном имовином могућ је само у сврхе одређене законом, уз законом утврђене изузетке и узимањем у обзир захтева за сразмеру вредности.

(4) Уговор о преносу или коришћењу националне имовине може се склопити само с организацијама чија су структура власништва, уређење и делатност у односу на управљање пренетом, или на коришћење преданом националном имовином транспарентни.

(5) Привредне организације у власништву државе или локалне самоуправе господаре на законом одређени начин, самостално и одговорно, сагласно захтевима законитости, сврсисходности и учинковитости.

(5) Привредне организације у власништву државе или локалне самоуправе господаре на законом одређени начин, самостално и одговорно, сагласно захтевима законитости, сврсисходности и учинковитости.

6.2.7. ОСНОВНИ ЗАКОН САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ НЕМАЧКЕ (1949)¹²⁰

Члан 28.

(1) Уставно уређење у земљама мора одговарати начелима републиканске, демократске и социјалне правне државе у смислу овог основног закона. У земљама, окрузима и општинама народ мора имати представничко тело бирано на општим, непосредним, слободним, једнаким и тајним изборима. На изборима у окрузима и општинама могу, према праву Европске заједнице, бирати и бити бирани и лица која имају држављанство једне од држава чланица Европске заједнице. У општинама уместо изабраног представничког тела ту улогу може вршити скупштина грађана.¹²¹

(2) Општинама мора бити зајемчено право да по сопственој одговорности у оквиру закона регулишу све надлежности локалне заједнице. Такође, заједнице општина имају право на самоуправу у оквиру свог делокруга у складу са законом. Јемство самоуправе обухвата и право на сопствене финансијске изворе; то право укључује право општина на извор пореских прихода на основу економске способности и право на утврђивање стопа по којима ће се те извори опорезивати.

(3) Савезна држава јамчи да уставно уређење земаља одговара основним правима и слободама и одредбама ст. 1. и 2.

Члан 29/8.¹²²

(8) Земље могу државним уговором регулисати расподелу подручја или дела својих подручја независно од одредаба ст. 2 до 7. Општине и окрузи на које се односи прерасподела морају се о томе изјаснити. Државни уговор подлеже потврди на референдуму у свакој земљи /.../

Члан 93/1.

Савезни уставни суд одлучује: /.../

46) о уставним жалбама општина и заједница општина због законом извршене повреде права на самоуправу из члана 28, а у случају повреде земаљским законом – само ако се уставна жалба не може поднети земаљском уставном суду;

Члан 106/5, 5а, 6 до 9.

(5) Општине ће задржати део прихода од пореза на доходак који ће им проследити земље на основу уплата пореза на доходак које изврше њихови становници.

120 Извори: за текст са изменама до 26. децембра 2004. године (1) Šarčević, E., *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke: osnove njemačkog državnog prava*, Sarajevo, 2005, str. 169–263 (preveo E. Šarčević); (2) *Основни закон (Устав) Савезне Републике Немачке*, Београд, 2003 (превела Љ. Томић). За измене након тога, до 2014. године консултован је превод на енглески језик доступан на веб-сајту Бундестара <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> [преузето 27. 6. 16].

121 Има се у виду скуп свих пунолетних грађана у смислу непосредне демократије.

122 Овим чланом се уређује прерасподела територије између земаља.

То се ближе уређује савезним законом за чије је доношење потребна сагласност Бундесрата. Овим се законом може уредити да саме општине прописују стопу сопственог удела.

(5а) Општине почев од 1. јануара 1998. године задржавају део прихода од пореза на промет. Тај део земље преносе општинама на основу месног и економског критеријума. Детаљи се уређују савезним законом уз сагласност Бундесрата.

(6) Приходи од пореза на земљиште и пореза на занатство припадају општинама, а приходи од локалних пореза на потрошњу и употребу добара (луксуз) припадају општинама или, према мерилима које утврди земаљско законодавство, заједницама општина. Општинама се преноси право да у оквиру закона саме одређују стопе пореза на земљу и на занатство. Ако у појединој земљи не постоје општине, онда приходи од пореза на земљиште и на занатство и од локалних пореза на потрошњу и других локалних пореза припадају земљи. Разрез пореза ближе уређује савезни закон за чије је доношење потребна сагласност Бундесрата. Према земаљском законодавству се као основа за разрез пореза могу узети порез на земљу и порез на занатство, као и удео општина у приходима од пореза на доходак и пореза на промет.

(7) Општинама и заједницама општина припада проценат у уделу земаља у укупном приходу од заједничких пореза, а тај проценат се одређује земаљским законом. Земаљским законом се такође одређује да ли и у којој мери приходи од земаљских пореза припадају општинама (заједницама општина).

(8) Ако савезна држава у појединим земљама или општинама уведе посебне установе које непосредно овим земљама или општинама (заједницама општина) проузрокују повећање издатака или смањење прихода (посебна оптерећења), онда ће савезна држава обезбедити потребно поравнање у оној мери у којој се од општина (заједница општина) не може очекивати да саме снесу посебна оптерећења. Финансијска обештећења трећих лица и финансијске предности које на основу тих установа остваре земље или општине (заједнице општина) биће узете у обзир приликом поравнања.

(9) Као приходи и расходи земаља у смислу овог члана сматрају се такође приходи и расходи општина (заједница општина).

6.2.8. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ ПОЉСКЕ (1997)¹²³**Члан 15.**

(1) Територијално уређење Републике Пољске треба да осигура децентрализа-цију јавне власти.

(2) Основна територијална подела државе уређује се законом, омогућавајући друштвене, економске и културне везе које осигуравају територијалним јединицама капацитет за обављање њихових јавних послова.

Члан 16.

(1) Становници јединица основне територијалне поделе чине самоуправну заједницу у складу са законом.

(2) Локална самоуправа учествује у вршењу јавне власти. Садржински део јавних послова за које је локална самоуправа надлежна у складу са законом врши се у име и под сопственом одговорношћу локалне самоуправе.

Члан 17.

(1) Законом може бити образована самоуправа у оквиру одређене професије која ужива поверење јавности и она ће се односити на правилно обављање професије у складу са законом и циљем заштите јавног интереса.

(2) Други облици самоуправе такође се успостављају законом. Таква самоуправа неће нарушавати слободу бављења одређеном професијом нити ограничавати слободу предузетништва.

Члан 29.

Варшава је главни град Републике Пољске.

Члан 62.

(1) Ако на дан гласања има 18 година, пољски држављанин има право да учествује на референдуму и право да гласа на изборима за председника Републике Пољске, као и за представнике у Сејму и Сенату и у органима локалне самоуправе.

(2) Лица која су на основу правноснажне одлуке суда лишена пословне способности или јавних или бирачких права немају право да учествују на референдуму или гласају на изборима.

123 Са изменама до 2009. године. Извор: основни текст из 1997. године на енглеском језику доступан на веб-сајту пољског Сејма <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [преузето 24. 4. 16], текст са свим изменама на енглеском језику https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=en [преузето 24. 4. 16].

Члан 87.

(1) Извори општеобавезујућег права Републике Пољске су: Устав, закони, ратификовани међународни уговори и подзаконски акти.

(2) Локални правни акти које доносе органи су извори општеобавезујућег права Републике Пољске на територији органа који их доноси.

Члан 88/1-2.

(1) Услов за ступање на снагу закона, подзаконских аката и локалних правних аката јесте њихово објављивање.

(2) Начела и поступак проглашења нормативних аката утврђују се законом.

Члан 94.

На основу и у оквирима предвиђеним законом, органи локалне самоуправе и територијални органи државне управе доносе правне акте који се примењују на њиховој територијално утврђеној области деловања. Принципи и процедуре доношења локалних правних аката уређују се законом.

Члан 123/1.

Савет министара може класификовати предлог закона који усвоји као хитан, са изузетком пореских закона, закона који уређују изборе за председника Републике Пољске, Сејм, Сенат и органе локалне самоуправе, законе који уређују структуру и надлежност јавних власти, као и нацрте кодификација.

Члан 126/2.

Савет министара обавља послове државе који нису резервисани за друге државне органе или локалну самоуправу.

Члан 148.

Премијер: /.../

б. врши, у границама и средствима предвиђеним Уставом и законом, надзор над локалном самоуправом.

Одељак VII: ЛОКАЛНА САМОУПРАВА**Члан 163.**

Локална самоуправа обавља јавне послове који нису Уставом или законом резервисани за органе других јавних власти.

Члан 164.

(1) Општина је основна јединица локалне самоуправе.

(2) Друге јединице регионалне и/или локалне самоуправе утврђују се законом.

(3) Општина обавља све послове локалне самоуправе који нису резервисани за друге јединице локалне самоуправе.

Члан 165.

(1) Јединице локалне самоуправе имају својство правног лица. Оне имају право својине и друга имовинска права.

(2) Самоуправна природа јединица локалне самоуправе ужива судску заштиту.

Члан 166.

(1) Јавни послови усмерени на задовољавање потреба јединице локалне самоуправе као самоуправне заједнице у непосредној су надлежности јединица локалне самоуправе.

(2) Ако то захтевају легитимне потребе државе, законом се може наложити јединицама локалне самоуправе да обављају друге јавне послове. Начин преноса и начин вршења послова који се на тај начин поверавају одређују се законом.

(3) У управном спору решавају се сукоби надлежности јединица локалне самоуправе и државне управе.

Члан 167.

(1) Јединицама локалне самоуправе се обезбеђују јавна средства за адекватно обављање поверених послова.

(2) Приходи јединица локалне самоуправе сачињени су од њихових сопствених средстава, као и општих субвенција и посебних грантова из државног буџета.

(3) Извори прихода јединица локалне самоуправе утврђују се законом.

(4) Измене у обиму надлежности и одговорности јединица локалне самоуправе врше се заједно са одговарајућим изменама њиховог удела у јавним приходима.

Члан 168.

У границама предвиђеним законом, јединице локалне самоуправе имају право да утврђују стопе пореза и накнада.

Члан 169.

(1) Јединице локалне самоуправе обављају послове преко представничких и извршних органа.

(2) Избори за представничке органе су општи, директни, једнаки и спроводе се тајним гласањем. Начела и поступак кандидовања и спровођења избора, као и услови за пуноважност избора, утврђују се законом.

(3) Начела и поступак избора и разрешења извршних органа јединица локалне самоуправе утврђују се законом.

(4) Унутрашњу организациону структуру јединица локалне самоуправе у границама закона утврђују представнички органи.

Члан 170.

Чланови самоуправне заједнице могу путем референдума одлучивати о питањима која се тичу њихове заједнице, укључујући разрешење директно изабраног органа локалне самоуправе.

Начела и поступак спровођења локалног референдума уређују се законом.

Члан 171.

(1) Законитост поступања локалне самоуправе може бити предмет надзора.

(2) Органи који спроводе надзор над активностима локалне самоуправе јесу: премијер и војводе, а у вези са финансијским питањима – обласни ревизорски бирои (коморе).

(3) На предлог премијера, Сејм може распустити конститутивни орган локалне самоуправе, ако је он грубо прекршио Устав или закон.

Члан 172.

(1) Јединице локалне самоуправе имају право на удруживање.

(2) Јединица локалне самоуправе има право да приступи међународној асоцијацији локалних и регионалних власти, као и да сарађује са локалним и регионалним заједницама других држава.

(3) Начела која се односе на остваривање права из ст. 1. и 2. од стране јединица локалне самоуправе уређују се законом.

Члан 184.

Врховни управни суд и други управни судови, у обиму који је предвиђен законом, контролишу делатност државне управе. Та контрола такође обухвата и одлучивање о усклађености са статутом органа локалне самоуправе и нормативним актима подручних органа државне управе.

Члан 191/1/1.

(1) Предлог Уставном суду у вези са питањима из члана 188. могу поднети: /.../

1) конститутивни органи јединица локалне самоуправе; /.../

Члан 203/2.

Врховна ревизорска комора врши ревизију активности органа локалне самоуправе, комуналних правних лица и других комуналних организационих јединица у погледу законитости, економичности и поузданости.

Члан 228.

(1) За време увођења ванредних мера, следећи акти се не могу мењати: Устав, закони о изборима за Сејм, Сенат и органе локалне самоуправе, закон о избору председника, као и закони о ванредним мерама.

(2) За време увођења ванредних мера, као и у периоду од 90 дана након њиховог престанка, мандат Сејма не може бити скраћен, нити могу бити одржани национални референдум, избори за Сејм, Сенат, органе локалне самоуправе, нити избори за председника, а мандат тих органа ће бити адекватно продужен. Избори за органе локалне самоуправе могући су само у местима где ванредне мере нису биле уведене.

6.2.9. УСТАВ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ (1993)¹²⁴

Члан 3/2.

Народ¹²⁵ врши власт непосредно, као и преко органа државне управе и локалне самоуправе.

Члан 5.

(1) Руска Федерација се састоји из република, крајева, области, градова савезног значаја, аутономних области и аутономних округа, који имају једнака права као конститутивни ентитети Руске Федерације.

(2) Република (држава) има свој устав и законе. Крај, област, град савезног значаја, аутономна област и аутономни округ има своју повељу и законе.¹²⁶

Члан 9/2.

Земљиште и други природни ресурси могу бити предмет приватне, државне, општинске и других облика својине.

Члан 12.

Локална самоуправа је призната и гарантована у Руској Федерацији. Локална самоуправа је самостална у оквирима своје надлежности. Органи локалне самоуправе нису део система државних органа власти.

Члан 15/2.

Државни органи, органи локалне самоуправе, службеници, грађани и њихова удружења обавезни су да поштују Устав Руске Федерације и законе.

Члан 18.

Људска и грађанска права и слободе непосредно се примењују. Они одређују значење, садржину и начин примене закона, функционисање законодавне и извршне власти и локалне самоуправе, у складу са законом.

Члан 24/2.

Државни органи и органи локалне самоуправе и њихови службеници су обавезни са свима обезбеде приступ документима и материјалима који се директно односе на његова права или слободе, осим ако је другачије предвиђено законом.

124 Са изменама до 2014. године. Извор: превод на енглески језик https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014.pdf?lang=en [преузето 18. 4. 16] и изворни текст на руском језику <http://www.gov.ru/main/konst/konst0.html> [преузето 18. 4. 16].

125 У овом члану се користи реч „народ“, а у неким другим (нпр. 32, 33...) „граждане“, па је тако и преведено.

126 На руском „конституција“ – устав, „устав“ – повеља.

Члан 32/2.

Грађани Руске Федерације имају право да бирају и буду изабрани у државне органе и органе локалне самоуправе, као и да учествују на референдуму.

Члан 33.

Грађани Руске Федерације имају право да се непосредно обраћају и да подносе појединачне или колективне притужбе државним органима и органима локалне самоуправе.

Члан 40/2-3.

(2) Државни органи и органи локалне самоуправе подстичу стамбену изградњу и стварају услове за остваривање права на становање.

(3) Грађанима са малим примањима и другим грађанима наведеним у закону којима је то потребно смештај ће бити обезбеђен из државних, општинских и других стамбених фондова у складу са законом.

Члан 41.

Свако има право на здравствену заштиту и медицинску негу. Медицинска нега у државним и општинским здравственим установама грађанима се пружа бесплатно на терет одговарајућег буџета, премија осигурања или других прихода.

Члан 43/2-3.

(2) Гарантује се приступачно и бесплатно предшколско, основно и средње стручно образовање у државним или општинским образовним установама и предузећима.

(3) Свако има право да на основу конкурса буде уписан на бесплатно високо образовање у државним или општинским образовним установама и предузећима.

Члан 46/2.

Против одлука и радњи (или нечињења) државних органа, органа локалне самоуправе, јавних организација и службеника може се поднети жалба суду.

Члан 66.

(1) Статус републике утврђује се Уставом Руске Федерације и уставом републике.

(2) Статус краја, области, града федералног значаја, аутономне области, аутономног округа утврђује се Уставом Руске Федерације и повељом краја, области, града савезног значаја, аутономне области и аутономног округа који усваја законодавно (представничко) тело одговарајућег конститутивног ентитета Руске Федерације.

(3) Савезни закон у вези са аутономном облашћу или аутономним округом може бити донет на основу предлога законодавних и извршних органа аутономне области или аутономног округа.

(4) Односи између аутономних округа у оквиру крајева и области могу бити уређени савезним законом или споразумом између органа државне власти аутономног округа и органа државне власти краја или округа.

(5) Статус конститутивног ентитета Руске Федерације може бити измењен међусобним споразумом између Руске Федерације и конститутивног ентитета Руске Федерације у складу са савезним уставним законом.

Члан 68/2.

Републике имају право да установе своје службене језике. У државним органима, органима локалне самоуправе и државним установама република они ће бити коришћени заједно са службеним језиком Руске Федерације.

Члан 72.

(1) Следећи послови ће бити у заједничкој надлежности Руске Федерације и конститутивних ентитета Руске Федерације: /.../

н. Успостављање основних начела организације система државних органа и органа локалне самоуправе;¹²⁷ /.../

(2) Одредбе овог члана се подједнако примењују на републике, крајеве, области, градове савезног значаја, аутономне области и аутономне округе.

Члан 77.

Систем државних органа у републикама, крајевима, областима, градовима савезног значаја, аутономним областима и аутономним окрузима успостављају самостално конститутивни ентитети Руске Федерације у складу са основним начелима уставном поретка Руске Федерације и основних начела организације представничких и извршних државних органа који су утврђени савезним законом.

Члан 78/1.

Савезни извршни државних органи могу, у циљу вршења својих овлашћења, успоставити своје подручне органе и поставити одговарајуће службенике.

Члан 104.

Право законодавне иницијативе припада председнику Руске Федерације, Савету Федерације, члановима Савета Федерације, посланицима Државне думе, Влади Руске Федерације, законодавним (представничким) органима конститутивних ентитета Руске Федерације. /.../

127 У тексту на руском језику је под словом „н“, а у преводу на енглески „м“.

ГЛАВА 8: ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Члан 130.

(1) Локална самоуправа у Руској Федерацији омогућава независно одлучивање становништва о питањима локалног значаја и својину, коришћење и управљање општинском имовином.

(2) Локалну самоуправу врше грађани путем референдума, избора и других облика непосредног изражавања воље и преко изабраних и других органа локалне самоуправе.

Члан 131.

(1) Локална самоуправна у урбаним и руралним насељима и другим територијама врши се са дужном пажњом према историјским и другим локалним обичајима. Структуру органа локалне самоуправе утврђује становништво самостално.

(2) Промене граница подручја на којем се врши локална самоуправа дозвољене су уз дужну пажњу према мишљењу становника релевантног подручја.

Члан 132.

(1) Органи локалне самоуправе самостално управљају општинском имовином, предлажу, доносе и извршавају локални буџет, уводе локалне порезе и таксе, осигуравају чување јавног реда и одлучују о другим питањима локалног значаја.

(2) Органима локалне самоуправе могу бити законом поверени неки државни послови уз пренос материјалних и финансијских ресурса неопходни за њихово обављање. Обављање поверених послова контролише држава.

Члан 133.

Локална самоуправа у Руској Федерацији гарантована је правом на правну заштиту и накнаду додатних трошкова који настану као резултат одлука државних органа, и забраном ограничавања права локалне самоуправе која су призната Уставом Руске Федерације и савезним законима.

6.2.10. УСТАВ СЛОВАЧКЕ (1992)¹²⁸**Члан 18.**

- (1) Нико не сме бити подвргнут принудном раду или пружању услуга.
- (2) Став 1. овог члана не односи се на: /.../
 - е) мање општинске услуге на основу закона.

Члан 20/2.

У циљу задовољавања потреба друштва, интереса опште јавности и унапређења националне економије, закон предвиђа да је одређена имовина (укључујући ону предвиђену чланом 4) искључива имовина државе, општине или посебних правних лица. Додатно, законом се утврђује коју имовину могу поседовати само појединци или правна лица са пребивалиштем у Републици Словачкој.

Члан 58/2.

Буџетски приходи, поступци управљања буџетом и односи између државног и локалних буџета уређују се законом.

Члан 59.

- (1) Порези и накнаде прикупљају се на националном и локалном нивоу.
- (2) Порези и накнаде могу се утврђивати законом или на основу закона.

Члан 60.

(1) Врховни ревизорски уред Републике Словачке је независни орган који врши ревизију управљања:

1. имовином, имовинским правима, финансијским ресурсима, кредитима и дуговима државе, јавних ентитета, Националног имовинског фонда Републике Словачке, општина и виших територијалних јединица и правних лица у којима постоје капитални интереси јавних тела, правних лица у којима постоје капитални интереси Националног имовинског фонда Републике Словачке, правних лица у којима постоје капитални интереси општина и виших територијалних јединица, правних лица које оснивају општине или више територијалне јединице,
- (2) Ревизија коју спроводи Врховни ревизорски уред односи се, у обиму наведеном у ставу 1, на:
 1. општине и више територијалне јединице, правна лица чији је оснивач општина или више територијалне јединице, правна лица у којима постоје капитални интереси општина или виших територијалних јединица,

¹²⁸ Са изменама до 2014. године. Извор: превод на енглески језик доступан на https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2014?lang=en [преузето 28. 6. 16].

ДЕО ЧЕТВРТИ: ОРГАНИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 64.

Основна јединица територијалне самоуправе је општина. Територијална самоуправа састоји се од општина и виших територијалних јединица.

Члан 64а.

Општина и виша територијална јединица су независне територијалне и управне јединице Републике Словачке у којима су удружени појединци који трајно бораве у њој. Законом се утврђују детаљи.

Члан 65.

(1) Општина и виша територијална јединица су правна лица која независно управљају сопственом имовином и својим финансијским средствима, у складу са условима предвиђеним законом.

(2) Општина и виша територијална јединица финансирају своје потребе преваходно из сопствених прихода, као и из државних субвенција. Законом се предвиђа који порези и таксе представљају општинске приходе и који порези и таксе су приходи више територијалне јединице. Државне субвенције могу се захтевати само у складу са законом.

Члан 66.

(1) Општина има право на удруживање са другим општинама у циљу остваривања питања од заједничког интереса; више територијалне јединице такође имају право да се удружују са другим вишим територијалним јединицама. Законом се утврђују услови.

(2) Спајање, подела или укидање општине се уређује законом.

Члан 67.

(1) Скупштине (зборови) становника општине врше територијалну самоуправу путем локалног референдума, референдума на територији више територијалне јединице, преко општинских органа или органа више територијалне јединице. Начин спровођења локалног референдума или референдума на територији више територијалне јединице утврђује се законом.

(2) Дужности и ограничења у остваривању територијалне самоуправе могу се наметнути општини или вишој територијалној јединице законом и на основу међународног споразума у складу са чланом 7. став 5.

(3) Држава може интервенисати у активностима општине и више територијалне јединице само средствима предвиђеним законом.

Члан 68.

У стварима територијалне самоуправе и за обављање самоуправних послова у складу са законом, општина и виша територијална јединица може доносити општеобавезујуће прописе.

Члан 69.

(1) Општински органи су:

- а. општинско представништво (веће);
- б. градоначелник (председник) општине.

(2) Општинско представништво чине чланови општинског представништва. Становници општине који имају пребивалиште у њих бирају одборнике на период од четири године. Избори за одборнике се спроводе на основу универзалног, једнаког и непосредног права гласа, тајним гласањем.

(3) Градоначелника (председника општине) бирају становници општине који имају пребивалиште у њој на основу универзалног, једнаког и непосредног права гласа, тајним гласањем, на период од четири године. Градоначелник врши извршну власт у општини; градоначелник врши општинску управу и представља општину изван ње. Разлози и начин опозива градоначелника пре истека периода на који је изабран предвиђају се законом.

(4) Органи више територијалне јединице су:

- а. Представништво (веће) више територијалне јединице;
- б. председник више територијалне јединице.

(5) Веће више територијалне јединице чине одборници већа више територијалне јединице. Становници територијалне области више територијалне јединице са пребивалиштем у њој бирају одборнике на период од четири године. Избори за одборнике се спроводе на основу универзалног, једнаког и непосредног права гласа, тајним гласањем.

(6) Председника више територијалне јединице бирају становници територијалне области са пребивалиштем у њој, на основу универзалног, једнаког и непосредног права гласа, тајним гласањем, на период од четири године. Разлози и начин опозива председника више територијалне јединице пре истека периода на који је изабран предвиђају се законом. Председник више територијалне јединице је извршни орган више територијалне јединице, врши управу у вишој територијалној јединици и представља вишу територијалну јединицу изван ње.

Члан 70.

Општина може добити статус града према поступку и под условима предвиђеним законом којим се утврђује структура општинских органа.

Члан 71.

(1) Одређени послови државне управе могу бити законом поверени општини и вишој територијалној јединици. Трошкове обављања поверених послова државне управе покрива држава.

(2) У вршењу овлашћења државне управе, општина и виша територијална јединица могу доносити општеобавезујуће прописе на својој територији, на основу и у оквиру законског овлашћења. Вршење послова државне управе поверених законом општини или вишој територијалној јединици усмерава и контролише влада. Законом се предвиђају детаљи.

Члан 122.

Централни органи и органи локалне самоуправе оснивају се законом.

Члан 125.

1. Уставни суд одлучује о сагласности: /.../

- д. општеобавезујућих правних прописа подручних органа државне управе и општеобавезујућих прописа органа територијалне самоуправе у складу са чланом 71. став 2, са Уставом, законом, прописима владе и са општеобавезујућим правним прописима министарстава и других органа централне државне управе, осим када о томе одлучује други суд.

Члан 127а.

(1) Уставни суд одлучује о жалбама органа територијалне самоуправе против неуставних и незаконитих одлука или против неуставних или незаконитих мешања у самоуправне послове, осим ако о њиховој заштити одлучује других суд.

(2) Ако Уставни суд усвоји жалбу органа територијалне самоуправе, наводи у чему се састоји неуставност или незаконитост одлуке или другог неуставног или незаконитог мешања у самоуправне послове, који уставни закон или устав је повређен и којом одлуком или радњом је до те повреде дошло. Уставни суд поништава оспорену одлуку, а ако је право повређено другом радњом, забрањује настављање повреде права и наређује, ако је могуће, успостављање стања какво је било пре повреде.

Члан 129/2.

Уставни суд одлучује о томе да ли су избори за председника Републике Словачке, избори за Национални Савет Републике Словачке и избори за органе локалне самоуправе и Европски парламент спроведени у складу са Уставом и законом.

6.2.11. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ (1991)¹²⁹**Члан 9.**

У Словенији је зајемчена локална самоуправа.

Члан 10.

Главни град Словеније је Љубљана.

Члан 96. (састав Државног савета)

Државни савет је заступништво носилаца друштвених, привредних, стручних и локалних интереса. Државни савет има четрдесет чланова.

Државни савет сачињавају:

- четири представника послодаваца;
- четири представника запослених;
- четири представника сељака, занатлија и самосталних професија;
- шест представника ванпривредних делатности;
- двадесет и два представника локалних интереса.
- Организација Државног савета одређена је законом.

Члан 138. (остваривање локалне самоуправе)

Становници Словеније остварују локалну самоуправу у општинама и другим локалним заједницама.

Члан 139. (општина)

- (1) Општина је самоуправна локална заједница.
- (2) Подручје општине обухвата насеље или више насеља повезаних заједничким потребама и интересима становника.
- (3) Општина се установљава законом после референдума којим се утврђује воља становника одређеног подручја.
- (4) Закон одређује и подручје општине.

Члан 140. (делокруг локалне самоуправе)

- (1) У надлежности општине су локална питања која ова може да уређује самостално, а која се односе само на становнике општине.
- (2) Држава може законом пренети на општине обављање појединих послова из државне надлежности ако за то обезбеди потребна средства.

129 Са каснијим изменама. Делимично је коришћен превод из књиге: Нови уставни на тлу бивше Југославије, уредник Б. Милинковић, Београд, 1995, стр. 89–125. Текст устава на словеначком језику доступан је на <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> [преузето 26. 6. 16], а превод на енглески језик на <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/> [преузето 26. 6. 16].

(3) У питањима пренетим од стране државе на органе локалне заједнице, државни органи обављају надзор у погледу стручности и адекватности рада органа локалне самоуправе.

Члан 141. (месна општина)

(1) Град може да добије статус градске општине по поступку и условима прописаним законом.

(2) Градска општина обавља у своје име и законом утврђене задатке из државне надлежности који се односе на развој града.

Члан 142. (приходи општине)

Општина се финансира из сопствених средстава. Општинама које због недовољног економског развоја не могу у потпуности да осигурају обављање својих дужности, држава у складу са законским принципима и критеријумима обезбеђује додатна средства.

Члан 143. (покрајина)

(1) Покрајина је самоуправна локална заједница која обавља локалне послове од ширег значаја и законом утврђене послове регионалног значаја.

(2) Покрајине се установљавају законом, којим се одређују њихова подручја, седиште и назив. Закон усваја Државни збор двотрећинском већином гласова присутних посланика. У поступку за усвајање закона мора бити обезбеђено учешће општина.

(3) Држава законом преноси на покрајине обављање одређених послова из државне надлежности и за то им обезбеђује потребна средства.

Члан 144. (надзор државних орган)

Државни органи надзиру законитост рада органа локалне самоуправе.

Члан 145. (самоуправа у друштвеним делатностима)

(1) За остваривање својих интереса држављани могу да се самоуправно удружују.

(2) Држављанима може бити законом препуштено самоуправно регулисање појединих питања из државне надлежности.

VI. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ

Члан 146. (финансирање државе и локалне самоуправе)

(1) Држава и локалне заједнице прикупљају средства за обављање својих функција путем пореза и других обавезних дажбина, као и од прихода од сопствене имовине.

(2) Држава и локалне заједнице исказују вредности своје имовине у имовинским билансима.

Члан 147. (порези)

Држава законом прописује порезе, царине и друге дажбине. Локалне заједнице прописују порезе и друге дажбине под условима утврђеним Уставом и законом.

Члан 148. (буџет)

(1) Сви приходи и расходи за финансирање јавне потрошње морају бити обухваћени буџетима.

(2) Приходи и расходи буџета на средњи рок морају бити уравнотежени, без задуживања, или би требало да приходи буду већи од расхода. Од овог принципа може се привремено одступити само у изузетним околностима за земљу.

(3) Закон који Државни збор усваја двотрећинском већином гласова свих посланика утврђује начин и време примене принципа наведених у претходном ставу, критеријуме за одређивање изузетне околности и начин понашања након њиховог наступања.

(4) Ако се буџет не усвоји до првог дана када је потребно почети његово извршење, корисници који се финансирају из буџета привремено се финансирају по претходном буџету.

Члан 153/4. (усклађеност правних аката)

Појединачни акти и деловање државних органа, органа локалне самоуправе и носилаца јавних овлашћења морају се заснивати на закону или на пропису који је у складу са законом.

Члан 154/2. (важење прописа и њихово објављивање)

Државни прописи се објављују у државном службеном гласилу, прописи локалних заједница у службеном листу који оне саме одреде.

Члан 157/1. (управни спор)

О законитости коначних управних аката којима државни органи, органи локалних заједница и носиоци јавних овлашћења одлучују о правима или обавезама и правним интересима појединаца и организација одлучује у управном спору надлежни суд, уколико за одређено питање законом није предвиђена друкчија судска заштита.

Члан 159. (заштитник људских права и основних слобода)

(1) За очување људских права и основних слобода у односима са државним органима, органима локалне самоуправе и носиоцима јавних овлашћења, законом се установљава заштитник права држављана.

(2) Законом се могу установити за поједина подручја посебни заштитници права држављана.

Члан 160/1/4,7. (надлежности Уставног суда)

Уставни суд одлучује:

- о усклађености прописа локалних заједница са Уставом и законом;
- о споровима у погледу сукоба надлежности између државе и локалних заједница, као и о сукобу надлежности између локалних заједница;

6.2.12. УСТАВ ФИНСКЕ (1999)¹³⁰

Члан 14: Бирачко право и право на учешће

Сваки држављанин Финске и сваки странац са трајним пребивалиштем у Финској, са навршених осамнаест година живота, има право да гласа на општинским изборима и општинском референдуму, у складу са законом. Одредбе о праву да се на други начин учествује у вршењу општинске власти предвиђене су законом.

Одељак 11: Управа и самоуправа

Члан 119: Државна управа

(1) Поред Владе и министарстава, централну државну управу могу чинити агенције, установе и други органи. Држава такође може имати регионалне и локалне јавне власти. Детаљније одредбе о управи која је подређена парламенту утврђују се законом.

(2) Општи принципи који уређују рад органа државне управе уређују се законом, ако њихови послови обухватају вршење јавних овлашћења. Принципи који уређују рад регионалних и локалних власти државе такође ће бити уређени законом. У другим случајевима, правила о органима државне управе такође могу бити уређена уредбом.

Члан 121: Општинска и друга регионална самоуправа

(1) Финска је подељена на општине, чија је управа заснована на принципу самоуправе њихових становника.

(2) Правила о општим принципима који уређују општинску управу и дужности општина предвиђају се законом.

(3) Општине имају право да утврђују општински порез. Правила о општим принципима који уређују пореску обавезу и основ за утврђивање пореза, као и правна средства која су на располагању лицима или ентитетима који подлежу опорезивању, утврђена су законом.

(4) Правила о самоуправи у управним областима које су веће од општина предвиђена су законом. У њиховом родном региону, Сами (Лапонци) имају језичку и културну самоуправу, у складу са законом.

¹³⁰ Са изменама до 2011. године. Извор: превод на енглески језик доступан на веб-сајту финског Министарства правде <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> [преузето 21. 5. 16].

Члан 122: Административна подела

(1) У организацији управе, циљ је постизање одговарајуће територијалне поделе, тако да делови становништва који говоре фински и они који говоре шведски имају могућност да користе услуге на свом језику под једнаким условима.

(2) Принципи поделе на општине утврђују се законом.

6.2.13. УСТАВ ФРАНЦУСКЕ РЕПУБЛИКЕ (1958)¹³¹

Члан 24/3.

(3) Сенат се бира путем посредног избора. Он обезбеђује представништво територијалних заједница Републике.

Члан 34/2-3.

(2) Законом се исто тако утврђују правила која се тичу: /.../

- система избора чланова домова парламента, локалних скупштина и представничких тела француских држављана који живе у иностранству, као и услове за обављање изборних мандата и функција за чланове скупштина територијалних јединица;

(3) Законом се уређују основна начела: /.../

- слободног управљања локалним заједницама, њихових надлежности и њихових прихода;

Глава XI: О територијалним заједницама

Члан 72.

(1) Територијалне заједнице Републике су општине, департмани, региони, заједнице са посебним статусом и прекоморске територијалне заједнице на које се односи члан 74. Све друге територијалне заједнице које по потреби буду створене да замене једну или више заједница из овог става стварају се путем закона.

(2) Територијалне заједнице могу доносити одлуке у свим стварима у вези са пословима који се на најбољи начин могу обављати на њиховом нивоу.

(3) У складу са условима који су предвиђени законом, самоуправа у овим заједницама врши се преко изабраних савета и оне имају право да усвајају прописе о питањима из њихове надлежности.

(4) Територијалне заједнице или њихова удружења могу, на начин предвиђен органским законом, на експерименталној основи, са ограниченом сврхом и трајањем, одступити од одредаба закона или прописа који уређују њихове надлежности, осим ако се тиме утиче на основне услове за уживање јавних слобода и права зајемчених Уставом.

131 Са изменама и допунама од 1960, 1962, 1963, 1974, 1976, 1992, 1993, 1995, 1998, 1999, 2000, 2003, 2005, 2007. и 2008. године. Извор: Јовичић, М., *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 475–494, а за измене након 1976. године, званични превод на енглески језик, доступан на https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en уз консултовање прецишћеног текста Устава на француском језику који је доступан на <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution>

(5) Ниједна територијална заједница не може вршити власт над другом. Међутим, када вршеће овлашћења захтева заједничко деловање више територијалних заједница, једна од тих заједница или једно од њихових удружења може бити овлашћено законом да организује такво заједничко деловање.

(6) Представник државе, који представља све чланове Владе, одговоран је за остваривање националних интереса, управни надзор и поштовање закона у територијалним јединицама Републике.

Члан 72-1.

(1) Услови под којима бирачи у територијалној јединици могу користити своје право на петицију да би тражили да се питање из делокруга заједнице стави на дневни ред њене скупштине утврђују се законом.

У складу са органским законом, нацрти одлука и аката из делокруга територијалне заједнице могу на њену иницијативу бити поднети на одлучивање грађанима те заједнице путем референдума.

(2) Када се разматра стварање територијалне заједнице са посебним статусом или измена њене организације, законом може бити предвиђено да се о томе консултују бирачи уписани у бирачки списак у релевантној заједници. Бирачи такође могу бити консултовани и о изменама граница територијалне заједнице, у складу са законом.

Члан 72-2.

(1) Територијалне заједнице имају приходе којима могу слободно располагати у складу са законом.

Оне могу имати целокупне приходе или део прихода од пореза било које врсте. Оне могу бити овлашћене законом да утврђују основицу и стопу пореза, у оквирима предвиђеним тим законом.

(2) За све категорије територијалних заједница порески приходи и други сопствени приходи територијалних заједница представљаће претежни део њихових прихода. Услови примене овог правила утврђују се органским законом.

(3) Преношење овлашћења са централне власти на територијалне заједнице прати пренос средстава једнаких онима која су трошена за обављање тих овлашћења. Када новостворена или проширена овлашћења прати увећавање трошкова које сnose територијалне заједнице, тим заједницама преносе се средства предвиђена законом.

(4) Механизми уједначавања усмерени на промовисање једнакости између територијалних заједница предвиђају се законом.

6.2.14. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ ХОЛАНДИЈЕ (1815)¹³²

Одељак 7: Провинције, општине, водопривредни одбори¹³³ и друга јавна тела

Члан 123.

- (1) Провинције и општине могу се укидати и образовати актом парламента.
- (2) Промене граница провинција и општина уређују се актом парламента.

Члан 124.

- (1) Надлежности провинција и општина да уређују и управљају својим унутрашњим пословима поверавају се њиховим органима управљања.
- (2) Органи управљања провинција и општина актом парламента могу бити овлашћени за доношење прописа и управне послове.

Члан 125.

- (1) Највиши органи провинција и општина су скупштина провинције и већа општине. Њихове седнице су јавне, осим у случајевима предвиђеним актом парламента.
- (2) Поред тога, управу провинције чине извршни орган провинције и повереник (комесар) краља; управу општине чини извршни орган општине¹³⁴ и градоначелник.

Члан 126.

Повереник краља може актом парламента бити овлашћен за извршење службених упутстава које доноси Влада.

Члан 127.

Провинцијске и општинске прописе доносе скупштине провинција и већа општина, осим у случајевима предвиђеним актом парламента или на основу акта парламента.

Члан 128.

Осим у случајевима из члана 123, овлашћења из члана 124. став 1. могу поверити другим органима поред оних наведених у члану 125. само скупштине провинције, односно већа општине.

132 Са изменама до 2008. године. Извор: превод на енглески језик доступан на веб-сајту холандске владе <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> [преузето 15. 5. 16].

133 Облик функционалне самоуправе.

134 Овај орган чине градоначелник и већници (wethouders).

Члан 129.

(1) Одборнике у скупштини провинције и већу општине бирају на непосредним изборима држављани Холандије са пребивалиштем у провинцији, односно општини који испуњавају услове за гласање за Доњи дом националног парламента. Исти услови односе се на право да се буде биран.

(2) Одборници се бирају по пропорционалном систему у границама постављеним актом парламента.

(3) Примењују се члан 53. став 2. и члан 59. Члан 57а се примењује *mutatis mutandis*.¹³⁵

(4) Мандат скупштине провинције и већа општине траје четири године, осим када је другачије предвиђено актом парламента.

(5) Функције које су неспојиве са одборничком функцијом одређују се актом парламента. Тим актом могу бити предвиђене и препреке за одборничку функцију које произлазе из сродства или брака или да вршење одређених радњи предвиђених актом парламента може довести до губитка мандата.

(6) Приликом гласања, одборници нису везани мандатом или упутствима.

Члан 130.

Право да бирају одборнике већа општине и право да се буде одборник већа општине може актом парламента бити признато становницима који нису холандски држављани ако испуњавају барем услове који се примењују на холандске држављане.

Члан 131.

Повереници краља и градоначелници постављају се краљевим указом.

Члан 132.

(1) Организација провинција и општина и састав и надлежности њихових органа управљања уређују се актом парламента.

(2) Надзор над органима управљања уређује се актом парламента.

(3) Одлуке органа управљања су предмет претходног надзора само у случајевима утврђеним у или на основу акта парламента.

(4) У случају пропуста у вршењу нормативних и управних послова у складу са чланом 124. став 2, примењују се правила предвиђена актом парламента. Без обзира на одредбе чл. 125. и 127, актом парламента могу бити предвиђена таква правила у случајевима тешког занемаривања дужности од стране органа управљања провинције или општине.

(5) Порези које утврђују покрајински и општински органи и њихови финансијски односи са централном влашћу уређују се актом парламента.

¹³⁵ Члан 53. став 2: „Избори се спроводе тајним гласањем.“

Члан 59: „Сва друга питања у вези са бирачким правом и изборима уређују се актом Парламента.“

Члан 57а: „Привремена замена члана Парламента за време трудноће и породилског боловања или болести уређује се актом Парламента.“

Члан 133.

(1) Ако није другачије предвиђено у или на основу акта парламента, оснивање и укидање водопривредних одбора, уређење њихове надлежности и састав органа управљања биће предмет провинцијских прописа у складу са правилима постављеним у акту парламента.

(2) Нормативна и друга овлашћења органа управе водопривредних одбора и јавност њихових састанака уређују се актом парламента.

(3) Надзор над радом ових органа управе од стране органа провинције и других органа уређује се актом парламента. Одлуке органа управе могу бити поништене само ако нису у складу са законом или јавним интересом.

Члан 134.

(1) Јавни органи/тела за професије и занате и друга јавна тела могу бити основана и укинута актом парламента или на основу тог акта.

(2) Надлежности и организација тих органа, састав и овлашћења њихових органа управљања и јавност њихових састанака уређују се актом парламента. Нормативна овлашћења могу бити поверена њиховим управним органима актом парламента или у складу са актом парламента.

(3) Надзор над радом управних органа уређује се актом парламента. Одлуке управних органа могу бити поништене само ако нису у складу са законом или јавним интересом.

Члан 135.

Правила у вези са стварима у које су укључена два или више јавних органа (тела) уређују се актом парламента. Она могу предвидети оснивање нових јавних тела, а у том случају се примењује члан 134. ст. 2. и 3.

Члан 136.

Спорови између јавних органа решавају се краљевим указом, осим ако спадају у надлежност судства или је одлучивање о њима поверено другим органима актом парламента.

6.2.15. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE (1990)¹³⁶**Članak 4/1.**

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Članak 13.

- (1) Glavni je grad Republike Hrvatske Zagreb.
- (2) Zakonom se uređuje položaj, djelokrug i ustroj glavnog grada Zagreba.

Članak 117/2.

Određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

Članak 129/1/4.

Ustavni sud Republike Hrvatske:

- odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske.

Članak 133.

- (1) Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.
- (2) Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabраних на slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.
- (3) Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumā i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.
- (4) Prava iz ovoga članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije.

Članak 134.

- (1) Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi i njihovo područje određuje se na način propisan zakonom. Zakonom se mogu ustanoviti i druge jedinice lokalne samouprave.
- (2) Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Područje županije određuje se na način propisan zakonom.

¹³⁶ *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

(3) Zakonom se može glavnom gradu Zagrebu utvrditi položaj županije. Većim gradovima u Republici Hrvatskoj zakonom se mogu dati ovlasti županije.

(4) U naselju ili dijelu naselja mogu se, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave.

Članak 135.

(1) Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

(2) Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

(3) Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

(4) Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Članak 136.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima.

Članak 137.

U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Članak 138.

(1) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

(2) Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

(3) Država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.

6.2.16. УСТАВ ЧЕШКЕ РЕПУБЛИКЕ (1993)¹³⁷**Члан 8.**

Гарантује се право аутономних територијалних јединица на самоуправу.

Члан 13.

Главни град Чешке Републике је Праг.

Члан 41.

(1) Предлози закона подносе се Дому посланика.

(2) Предлог закона могу поднети посланици, посланичке групе, Сенат, Влада или представници органа виших самоуправних региона.

Члан 79/3.

(3) Ако су на то овлашћени законом, министарства, друге управне службе и органи самоуправних територијалних јединица могу доносити прописе на основу и у оквиру граница тог закона.

Члан 87.

(1) Уставни суд је надлежан да: /.../

ц) Одлучује о уставним жалбама представничког тела самоуправног региона против незаконитог задирања од стране државе; /.../

к) одлучује о сукобу надлежности између државних органа и органа самоуправних региона, осим ако је то овлашћење законом поверено другом органу.

(2) Законом може бити предвиђено да уместо Уставног суда Врховни управни суд буде надлежан да:

а) поништи друге правне акте поред закона или њихове одредбе ако нису у складу са законом;

б) одлучује о сукобу надлежности између државних органа и органа самоуправних региона, осим ако је то овлашћење законом поверено другом органу.

Одељак VII: Територијална самоуправа**Члан 99.**

Чешка Република је подељена на општине, које су основне самоуправне територијалне јединице, и регионе, који су више самоуправне територијалне јединице.

¹³⁷ Са изменама до 2013. године. Извор: превод на енглески језик доступан на https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013?lang=en [преузето 2. 6. 16].

Члан 100.

(1) Територијалне самоуправне јединице су територијалне заједнице грађана са правом на локалну самоуправу. Законом се предвиђају случајеви у којима ће оне бити управни окрузи.

(2) Општине ће увек бити део вишег самоуправног региона.

(3) Виши самоуправни региони могу се основати или укинати само уставним законом.

Члан 101.

(1) Општином независно управља њихово представничко тело.

(2) Вишим самоуправним регионом независно управља њихово представничко тело.

(3) Територијалне самоуправне јединице су тела јавног права која могу поседовати имовину и управљати својим пословима на основу сопственог буџета.

(4) Држава може интервенисати у послове самоуправних територијалних јединица само ако је то неопходно ради заштите законитости и само на начин предвиђен законом.

Члан 102.

(1) Чланови представничких тела бирају се на тајним изборима на основу универзалног, једнаког и директног бирачког права.

(2) Представничка тела бирају се на мандат од четири године. Околности под којима се расписују нови избори за представничка тела пре истека мандата предвиђају се законом.

Члан 104.

(1) Надлежности представничких тела могу се утврдити једино законом.

(2) Представничка тела општина надлежна су у самоуправним пословима у мери у којој те ствари нису законом поверене самоуправним регионима.

(3) Представничка тела могу, у оквирима своје надлежности, доносити опште-обавезујуће прописе.

Члан 105.

Послови државне управе могу се поверити самоуправним телима само ако је то предвиђено законом.

6.2.17. УСТАВ ШВАЈЦАРСКЕ КОНФЕДЕРАЦИЈЕ (1999)¹³⁸**Члан 39: Остваривање политичких права**

(1) Конфедерација уређује остваривање политичких права у савезним стварима, а кантони уређују њихово остваривање у кантоналним или општинским стварима.

(2) Политичка права се остварују у општини у којој грађанин има пребивалиште, иако Конфедерација и кантони могу предвидети изузетке од тога.

(3) Нико не може остваривати своја политичка права у више од једног кантона истовремено.

(4) Кантон може предвидети да лице које је новорегистровано као становник може остваривати право на гласање у кантоналним и општинским стварима након протекла периода од највише три месеца трајног пребивалишта.

Глава три: Конфедерација, кантони и општине**Део 3: Општине****Члан 50.**

(1) Аутономија општина гарантује се у складу са кантоналним законом.

(2) У својим активностима Конфедерација узима у обзир могуће последице по општине.

(3) При томе, она ће узети у обзир посебан положај градова и урбаних подручја као и планинских регија.

Члан 75б: Други домови

(1) Највише 20 одсто укупног фонда стамбених јединица и бруто стамбеног спратног простора у општини може бити коришћено као други дом.

(2) Законом се предвиђа обавеза општина да сваке године објаве свој план за проценат првих домова и детаљни извештај о њиховој имплементацији.

Члан 128/2: Директни порези

Приликом утврђивања пореских стопа, Конфедерација узима у обзир терет директног опорезивања који намећу кантони и општине.

¹³⁸ Са изменама до 2015. године. Извор: превод на енглески језик доступан на веб-сајту Савезног већа <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201506140000/101.pdf> [преузето 10. 6. 16].

Члан 129: Пореска хармонизација

Конфедерација утврђује начела за хармонизацију директних пореза које намећу Конфедерација, кантони и општине; узима у обзир напоре ка хармонизацији које предузимају кантони. /.../

Члан 134: Искључење кантоналног и општинског опорезивања

Све што савезним законом буде проглашено као предмет, или изузето од пореза на додату вредност, посебног пореза на потрошњу, такса или пореза по одбитку, не може бити предмет сличног пореза од стране кантона или општина.

Члан 189: Надлежност Савезног врховног суда

(1) Савезни врховни суд решава спорове у вези са повредама: /.../

- е) Аутономије општина и других кантоналних гаранција у корист јавноправних тела;

6.2.18. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ ШВЕДСКЕ (ИНСТРУМЕНТ ВЛАДАВИНЕ, 1974)¹³⁹

Одељак 1: Основна начела уређења власти

Члан 1.

/.../ Шведска демократија почива на слободно формираном мишљењу и на универзалном и једнаком праву гласа. Она се остварује кроз представнички и парламентарни облик владавине и кроз локалну самоуправу.

Члан 7.

Шведска има локалне власти на локалном и регионалном нивоу.

Члан 8.

Судови се образују за спровођење правде, а централни и управни органи локалне самоуправе за вршење јавне управе.

Одељак 7: Рад Владе

Део 2: Припрема послова

Члан 2.

У припреми послова Владе прикупљају се неопходне информације и мишљења од заинтересованих јавних органа. Информације и мишљења прибављају се од локалних власти ако је потребно. Организацијама и појединцима се такође пружа могућност да изразе своје мишљење ако је потребно.

Одељак 8: Закони и други прописи

Део 1

Члан 1.

Скупштина усваја прописе у облику закона, а Влада у облику уредби.

Скупштина и Влада такође могу овластити друге органе поред Владе и локалних органа да доносе прописе. Овлашћење за доношење прописа предвиђа се законом или уредбом.

¹³⁹ Са изменама до 2012. године. Извор: превод на енглески језик доступан је на веб-сајту шведског парламента <http://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/#item81275> [преузето 12. 6. 16].

Део 2: Прописи донети у облику закона

Члан 2.

У облику закона доносе се прописи који се односе на: /.../

3. начела о организацији и поступцима које спроводе локалне власти и локалним порезима, као и надлежности локалних власти у другим стварима и њихове одговорности;

Члан 7.

/.../ Влада не може на основу става 1. усвојити прописе који се односе на Скупштину или органе потчињене Скупштини. Влада не може ни у складу са ставом 1. тачка 2. донети прописе који се односе на локално опорезивање.

Део 4: Прописи које доносе други органи поред Скупштине и Владе

Члан 9.

Скупштина може овластити локалну власт да доноси прописе у складу са чланом 2. став 1. тачка 2. ако се прописи односе на:

1. накнаде;
2. порезе намењене регулисању услова саобраћаја у локалној самоуправи.

Члан 10.

Када у складу са овим одељком Скупштина овласти Владу да доноси прописе у одређеној ствари, Скупштина може овластити Владу и да повери овлашћење за доношење прописа у тој ствари органу управе или локалној власти.

Члан 21.

Мишљење Савета за законодавство прибавља Влада или, на основу детаљнијих правила предвиђених законом Скупштине, одбор Скупштине. Мишљење Савета за законодавство прибавља се пре доношења одлуке Скупштине о: /.../

5. закону који се односи на локално опорезивање или закону који успоставља обавезе локалних власти;

Одељак 12: Управа

Део 1: Организација државне управе

Члан 2.

Ниједан орган јавне власти, укључујући Скупштину или орган локалне власти који доноси одлуке не може одређивати како ће орган управе одлучити у

конкретном случају који се односи на вршење јавне власти у односу на појединца или локалну власти, или у вези са применом закона.

Члан 4.

Управне функције могу бити поверене локалним властима.

Члан 6.

/.../ Шведско држављанство може бити предвиђено као услов за функцију или постављење у оквиру државе или локалне власти, на основу закона или у складу са условима предвиђеним законом.

Одељак 14: Локалне власти

Члан 1.

Шведска има општине и окружне савете. Овлашћење за доношење одлука у овим локалним властима врше изабране скупштине.

Члан 2.

Локалне власти су одговорне за локалне и регионалне послове од јавног интереса по принципу локалне самоуправе. Детаљнија правила о томе утврђују се законом. По истом принципу, локалне власти су такође одговорне за друге послове предвиђене законом.

Члан 3.

Свако ограничавање локалне самоуправе не сме прекорачити оно што је неопходно имајући у виду сврху ограничења.

Члан 4.

Локалне власти могу разрезати порез за управљање својим пословима.

Члан 5.

У складу са законом, локалне власти могу бити обавезане да допринесу сношењу трошкова других локалних власти, ако је то неопходно да би се постигла једнака финансијска основа.

Члан 6.

Прописи којима се постављају основи за промене у подели Краљевине на локалне власти доносе се у облику закона.

Одељак 15: Рат и ратна опасност

Део 7: Доношење одлука под окупацијом

Члан 9.

/.../ Избори за Скупштину или доношење одлука локалних скупштина не могу се одржавати на окупираној територији.

Део 10: Овлашћења локалних власти за доношење одлука

Члан 12.

Ако је Краљевина у рату или изложена опасности од рата или ако наступе ванредне околности као резултат рата или опасности од рата којој је Краљевина изложена, овлашћења локалних власти за доношење одлука врше се у складу са законом.

6.2.19. УСТАВ КРАЉЕВИНЕ ШПАНИЈЕ (1978)¹⁴⁰**Члан 133/2.**

Аутономне заједнице и локалне јединице могу уводити и убирати порезе у складу с Уставом и законима.

Члан 137.

Држава је територијално организована у општине, покрајине и аутономне заједнице које буду образоване. Све ове јединице уживају аутономију у управљању сопственим интересима.

Члан 140.

Устав гарантује аутономију општина. Оне уживају својство правног лица. Управљање њима припада одговарајућим општинским већима, која сачињавају градоначелник и чланови. Чланове бирају становници општине путем општих, једнаких, слободних, непосредних и тајних избора, на начин утврђен законом. Председника бирају чланови већа или становници. Законом се утврђују услови режима отвореног већа.

Члан 141.

(1) Покрајина је локална заједница која располаже својством правног лица и која се образује груписањем општина; она је територијална јединица чији је циљ обављање активности државе. Сваку измену покрајинских граница мора да потврди Генерални кортес органским законом.

(2) Владање и аутономна управа покрајина поверавају се делегацијама или другим корпорацијама представничког карактера.

(3) Могу се образовати и заједнице општина различите од покрајина.

(4) Осим тога, у архипелазима свако острво ће имати сопствену управу у облику скупштине или већа.

Члан 142.

Локални трезори морају располагати средствима довољним за обављање функција које закон поверава одговарајућим јединицама; оне ће почивати углавном на сопственим порезима и на учешћу у порезима државе и аутономних заједница.

140 Извор: часопис *Архив за правне и друшћивене науке*, број 4, 1979, стр. 553-602 (превео М. Јовичић). За касније измене (до 2011. године) консултован је превод на енглески језик доступан на https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en [преузето 25. 6. 16].

Члан 148/1/2а.

(1) Надлежност аутономне заједнице може се вршити у следећим материјама: /.../
2а. измене граница општина које спадају у њихово подручје и, на општи начин, функције које одговарају државној управи у погледу локалних јединица, а чије преношење је дозвољено законодавством о локалном режиму;

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд



342:352(497.11)

342:352(4)

МИЛОСАВЉЕВИЋ, Богољуб, 1953–

Уставноправни положај локалне самоуправе
: Устав Републике Србије у упоредној европској
перспективи / Богољуб Милосављевић, Јелена
Јеринић. – Београд : Стална конференција градова
и општина – Савез градова и општина Србије,
2017 (Београд : Досије студио). – 198 стр. ; 24 cm
Тираж 500. – Прилози: стр. 129–198. – Напомене
и библиографске референце уз текст. –
Библиографија: стр. 125–127.

ISBN 978-86-88459-63-1

1. Јеринић, Јелена, 1978– [аутор]

а) Локална самоуправа – Уставноправни аспект –
Србија б) Локална самоуправа – Уставноправни
аспект – Европа

COBISS.SR-ID 234723084

ИЗВОДИ ИЗ РЕЦЕНЗИЈА

„Рад представља врло сериозну правну анализу уставних одредаба двадесет еуропских земаља... које уређују материју локалне самоуправе... /и/ врло вриједан допринос бољем разумијевању важности локалне самоуправе у сувременим демократским друштвима. Због свог дескриптивног и прескриптивног приступа студија има вишеструку вриједност и може послужити као вриједан policy документ за обликовање стратегије развоја територијалне самоуправе у Србији. Такођер, може послужити и као вриједан материјал... у настави приликом обраде тема везаних уз локалну самоуправу, али и приликом одржавања стручних скупова, конференција и радионица везаних уз различите аспекте дјеловања локалне самоуправе.“

Др Ведран Ђулабић, изванредни професор, Правни факултет Свеучилишта у Загребу

„Студија има велики значај за боље схватање и разумевање садашњег положаја, као и проблема са којима се локална самоуправа у Републици Србији данас суочава, а који, између осталог, проистичу из одређених недоречености, недостатака и мањкавости постојећег уставног оквира. Студија је писана јасним и језгровитим стилем, а тема... може да буде интересантна широком кругу научника и истраживача... /као/ и кључним доносиоцима одлука на централном и локалном нивоу, јер на основу ње они могу да на брз и једноставан начин стекну добар увид у проблем... и да аргументовано креирају нове јавне политике.“

Др Дејан Миленковић, ванредни професор, Факултет политичких наука Универзитета у Београду

„Ова студија... у научнотеоријском смислу омогућава сагледавање природе уставноправног уређења локалне самоуправе у већини еуропских земаља... Аутори у овом раду нису само експлицирани савремено стање у нашем правном систему и компаративном праву него су и описали модел за модернизацију локалне самоуправе. При томе, они су демонстрирали високо познавање своје научне области и разумевање институција локалне самоуправе. Резултати ове студије могу бити од користи законодавцу, као и свим заинтересованим актерима - учесницима у процесу реформе система локалне самоуправе.“

Др Мијодраг Радојевић, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm