

МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП
„ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА
ПРАВНИХ СИСТЕМА У XXI ВИЈЕКУ”

ЗБОРНИК РАДОВА

MEĐUNARODNI NAUČNI SKUP
„IZAZOVI I PERSPEKTIVE RAZVOJA
PRAVNIH SISTEMA U XXI VIJEKU”

ZBORNİK RADOVA

INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE
“CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF THE DEVELOPMENT
OF LEGAL SYSTEMS IN THE XXI CENTURY”

CONFERENCE PROCEEDINGS



ПОСЕБНУ ЗАХВАЛНОСТ ИСКАЗУЈЕМО ПРЕДСЈЕДНИКУ РЕПУБЛИКЕ
СРПСКЕ, ГОСПОДИНУ МИЛОРАДУ ДОДИКУ ЗА ФИНАНСИЈСКУ ПОДРШКУ У
ОРГАНИЗАЦИЈИ IV МЕЂУНАРОДНОГ НАУЧНОГ СКУПА „ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ
РАЗВОЈА ПРАВНИХ СИСТЕМА У XXI ВИЈЕКУ“, КАО И МИНИСТАРСТВУ ЗА
НАУЧНОТЕХНОЛОШКИ РАЗВОЈ И ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ.

СУОРГАНИЗАТОР / CO-ORGANIZER



INTERNATIONAL CHAIR IN BIOETHICS

ПАРТНЕРИ КОНФЕРЕНЦИЈЕ :
PARTNERI KONFERENCIJE :
CONFERENCE PARTNERS :





УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
UNIVERSITY OF BANJA LUKA
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
FACULTY OF LAW



ISSN 3029-3529 (Online) ISSN 2831-1310 (Print)

МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП
„ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА
ПРАВНИХ СИСТЕМА У XXI ВИЈЕКУ”
ЗБОРНИК РАДОВА
Година IV, број 4 (2024)
Том I

MEĐUNARODNI NAUČNI SKUP
„IZAZOVI I PERSPEKTIVE RAZVOJA
PRAVNIH SISTEMA U XXI VIJEKU”
ZBORNİK RADOVA
Godina IV, broj 4 (2024)
Tom I

INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE
“CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF THE DEVELOPMENT
OF LEGAL SYSTEMS IN THE XXI CENTURY”
CONFERENCE PROCEEDINGS
Year IV, No. 4 (2024)
Vol. I

МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП
**„ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА
ПРАВНИХ СИСТЕМА У XXI ВИЈЕКУ”**
ЗБОРНИК РАДОВА

ИЗДАВАЧ:

Правни факултет Универзитета у Бањој Луци
Булевар војводе Степе Степановића 77, Бања Лука
телефон: +387 (51) 339-002
е пошта: info@pf.unibl.org
веб: <https://pf.unibl.org/>

ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК:

Проф. др Жељко Мирјанић

УРЕДНИЦИ:

Проф. др Игор Милинковић

Доц. др Бојан Влашки

Доц. др Стојана Петровић

ТЕХНИЧКИ УРЕДНИК:

Санда Гверо, ма

ЛЕКТУРА:

Проф. Драгана Брковић

Проф. Мирјана Гаћановић Борић

ШТАМПА:

Графид д.о.о. Бања Лука

ЗА ШТАМПАРИЈУ:

Бранислав Иванковић

Тираж: 100

НАУЧНИ ОДБОР:

Проф. др Жељко Мирјанић, Универзитет у Бањој Луци
Проф. др Руи Нуњеш, Универзитет у Порту
Проф. др Игор Милинковић, Универзитет у Бањој Луци
Проф. др Бојан Милисављевић, Универзитет у Београду
Проф. др Војин Ракић, Центар за биоетичке студије
Др Марта Сјеничић, Институт друштвених наука у Београду
Проф. др Франческо Палермо, Институт за упоредни федерализам
Проф. др Јенс Воелк, Универзитет у Тренту
Проф. др Владимир Ђурић, Институт за упоредно право у Београду
Проф. др Матеја Ђуровић, Кингс Колеџ Лондон
Проф. др Снежана Пантовић, Универзитет Црне Горе
Проф. др Ивана Туцак, Универзитет у Осиеку
Проф. др Ајелет Блецер-Пригат, Колеџ у Ход Хашарону
Проф. др Катаржина Миасковска Даскиевец, Универзитет у Лублину
Проф. др Јоле Фарњоли, Универзитет у Берну
Проф. др Малина Новкиришка, Универзитет у Софији
Проф. др Јанез Крањц, Универзитет у Љубљани
Проф. др Дијана Зрнић, Универзитет у Бањој Луци
Проф. др Нина Кршљанин, Универзитет у Београду
Проф. др Анатолијс Кривинш, Универзитет Даугавпилс
Доц. др Бојан Влашки, Универзитет у Бањој Луци
Доц. др Анка Кекез Коштро, Универзитет у Загребу
Доц. др Маја Сахацић, Универзитет у Утрехту

ОРГАНИЗАЦИОНИ ОДБОР:

Проф. др Жељко Мирјанић, декан
Проф. др Зоран Васиљевић, продекан за наставу
Доц. др Бојан Влашки, продекан за научно-истраживачки рад
Проф. др Игор Милинковић
Проф. др Милијана Буха
Проф. др Мирјана Мишкић
Доц. др Стојана Петровић
Санда Гверо, ма
Игор Поповић, ма
Драган Миличић
Сузана Бабић

СЕКРЕТАРИЈАТ:

Дејан Пилиповић, ма
Роберт Шврака, ма
Босиљка Чубриловић Стаменић, ма
Милица Костовски, ма
Марко Ромић, ма
Игор Мирјанић, ма

MEĐUNARODNI NAUČNI SKUP
**„IZAZOVI I PERSPEKTIVE RAZVOJA
PRAVNIH SISTEMA U XXI VIJEKU”**
ZBORNIK RADOVA

IZDAVAČ:

Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci
Bulevar vojvode Stepe Stepanovića 77, Banja Luka
telefon: +387 (51) 339-002
e poшта: info@pf.unibl.org
web: <https://pf.unibl.org/>

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK:

Prof. dr Željko Mirjanić

UREDNICI:

Prof. dr Igor Milinković

Doc. dr Bojan Vlaški

Doc. dr Stojana Petrović

TEHNICKI UREDNIK:

Sanda Gvero, ma

LEKTURA:

Prof. Dragana Brković

Prof. Mirjana Gaćanović Borić

ŠTAMPA:

Grafid d.o.o. Banja Luka

ZA ŠTAMPARIJU:

Branislav Ivanković

Tiraž: 100

NAUČNI ODBOR:

Prof. dr Željko Mirjanić, Univerzitet u Banjoj Luci
Prof. dr Rui Nunješ, Univerzitet u Portu
Prof. dr Igor Milinković, Univerzitet u Banjoj Luci
Prof. dr Bojan Milisavljević, Univerzitet u Beogradu
Prof. dr Vojin Rakić, Centar za bioetičke studije
Dr Marta Sjeničić, Institut društvenih nauka u Beogradu
Prof. dr Frančesko Palermo, Institut za uporedni federalizam
Prof. dr Jens Voelk, Univerzitet u Trentu
Prof. dr Vladimir Đurić, Institut za uporedno pravo u Beogradu
Prof. dr Mateja Đurović, Kings Koledž London
Prof. dr Snežana Pantović, Univerzitet Crne Gore
Prof. dr Ivana Tucak, Univerzitet u Osijeku
Prof. dr Ajelet Blecer-Prigat, Koledž u Hod Hašaronu
Prof. dr Kataržina Miaskovska Daskievic, Univerzitet u Lublinu
Prof. dr Jole Farnjoli, Univerzitet u Bernu
Prof. dr Malina Novkiriška, Univerzitet u Sofiji
Prof. dr Janez Kranjc, Univerzitet u Ljubljani
Prof. dr Dijana Zrnić, Univerzitet u Banjoj Luci
Prof. dr Nina Kršljanin, Univerzitet u Beogradu
Prof. dr Anatolijs Krivinš, Daugavpils Univerzitet,
Doc. dr Bojan Vlaški, Univerzitet u Banjoj Luci
Doc. dr Anka Kekez Koštro, Univerzitet u Zagrebu
Doc. dr Maja Sahadžić, Univerzitet u Utrehtu

ORGANIZACIONI ODBOR:

Prof. dr Željko Mirjanić, dekan
Prof. dr Zoran Vasiljević, prodekan za nastavu
Doc. dr Bojan Vlaški, prodekan za naučno-istraživački rad
Prof. dr Igor Milinković
Prof. dr Milijana Buha
Prof. dr Mirjana Miškić
Doc. dr Stojana Petrović
Sanda Gvero, ma
Igor Popović, ma
Dragan Miličić
Suzana Babić

SEKRETARIJAT:

Dejan Pilipović, ma
Robert Švraka, ma
Bosiljka Čubrilović Stameniće, ma
Milica Kostovski, ma
Marko Romić, ma
Igor Mirjanić, ma

INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE
**“CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF THE DEVELOPMENT
OF LEGAL SYSTEMS IN THE XXI CENTURY”**
CONFERENCE PROCEEDINGS

PUBLISHER:

Faculty of Law, University of Banja Luka
Bulevar vojvode Stepe Stepanovića 77, Banja Luka
phone: +387(51)339-002
email: info@pf.unibl.org
web: <https://pf.unibl.org/>

EDITOR IN CHIEF:

Prof. Željko Mirjanić, PhD

EDITORS:

Prof. Igor Milinković, PhD
Asst. Prof. Bojan Vlaški, PhD
Asst. Prof. Stojana Petrović, PhD

TECHNICAL EDITOR:

Sanda Gvero, MA

PROOFREADING:

Prof. Dragana Brković
Prof. Mirjana Gaćanović Borić

PRINT:

Grafid d.o.o. Banja Luka

FOR PRINT:

Branislav Ivanković

Edition: 100

SCIENTIFIC COMMITTEE:

Prof. Željko Mirjanić, PhD, University of Banja Luka
Prof. Rui Nunes, PhD, University of Porto
Prof. Igor Milinković, PhD, University of Banja Luka
Prof. Bojan Milisavljević, PhD, University of Belgrade
Prof. Vojin Rakić, PhD, Center for Bioethical Studies
Marta Sjeničić, PhD, Institute of Social Sciences in Belgrade
Prof. Francesco Palermo, PhD, Institute for Comparative Federalism
Prof. Jens Woelk, PhD, University of Trento
Prof. Vladimir Đurić, PhD, Institute for Comparative Law in Belgrade
Prof. Mateja Đurović, PhD, King's College London
Prof. Snežana Pantović, PhD, University of Montenegro
Prof. Ivana Tucak, PhD, University of Osijek
Prof. Ayelet Blecher-Prigat, PhD, College of Law and Science in Hod Hasharon
Prof. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, PhD, University of Lublin
Prof. Iole Fagnoli, PhD, University of Bern
Prof. Janez Kranjc, PhD, University of Ljubljana
Prof. Malina Novkirishka, PhD, University of Sofia
Assoc. Prof. Dijana Zrnić, PhD, University of Banja Luka
Assoc. Prof. Nina Kršljanin, PhD, University of Belgrade
Assoc. Prof. Anatolijs Krivins, Daugavpils University
Asst. Prof. Bojan Vlaški, PhD, University of Banja Luka
Asst. Prof. Anka Kekez Koštro, PhD, University of Zagreb
Asst. Prof. Maja Sahadžić, PhD, University of Utrecht

ORGANIZING COMMITTEE:

Prof. Željko Mirjanić, PhD, Dean
Prof. Zoran Vasiljević, PhD, Vice dean for teaching
Asst. Prof. Bojan Vlaški, PhD, Vice dean for scientific research
Prof. Igor Milinković, PhD
Assoc. Prof. Milijana Buha, PhD
Assoc. Prof. Mirjana Miškić, PhD
Asst. Prof. Stojana Petrović, PhD
Sanda Gvero, MA
Igor Popović, MA
Dragan Miličić
Suzana Babić

SECRETARIAT:

Dejan Pilipović, MA
Robert Švraka, MA
Bosiljka Čubrilović Stamenić, MA
Milica Kostovski, MA
Marko Romić, MA
Igor Mirjanić, MA

О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ У СРБИЈИ СА ОСВРТОМ НА ЛОКАЛНИ ИЗБОРНИ СИСТЕМ

Милан Рапајић¹

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Дејан Логарушић²

Правни факултет за привреду и правосуђе

Универзитета Привредна академија у Новом Саду

Сажетак: У раду се посебан акценат ставља на локални изборни систем. Пре тога, аутори се осврћу на положај и улогу локалне самоуправе у Србији, уз почетна разматрања на историјски развој локалне самоуправе у свету. Локална самоуправа се обавља на ограниченом делу државне територије који је под ингеренцијом државне власти. Оно што локалну самоуправу карактерише, то је да становници локалне заједнице сами одлучују о питањима која се односе на свакодневни живот. У раду се посебно анализира статус локалне самоуправе по Уставу из 2006. године. У том смислу, указано је на појам локалне самоуправе, начин одлучивања, овлашћења и заштиту локалне самоуправе.

Отворена је расправа о особинама, предностима и манама типова изборних система. Предлаже се реформа типа изборног система у локалној самоуправи Србије и увођење једне врсте мешовитог изборног система. Указује се на солуцију непосредног избора градоначелника, али уз скретање пажње да претходно треба променити уставну норму, по којој је скупштина највиши представнички орган. Уз указивање на предности мешовитог изборног система у локалној самоуправи и непосредног избора градоначелника, примећује се да постоје и одређене мане ових решења. Реформски захвати, који се односе на промену изборног система у локалној самоуправи, свој пун капацитет би доживели, ако се реформише целокупан политички систем у Србији, што је закључно мишљење аутора.

Кључне речи: локална самоуправа, Република Србија, изборни систем, типови изборних система, предности и мане, непосредан избор градоначелника

¹ Ванредни професор, доктор правних наука. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, mrapajic@juga.kg.ac.rs; ORCID: 0000-0002-1268-6826.

² Ванредни професор, доктор правних наука. Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду, dejan.logarusic@pravni-fakultet.info ORCID: 0000-0001-9782-9277.

1. ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СВЕТУ

Локална самоуправа свуда у свету се обавља на ограниченом делу државне територије, који је под ингеренцијом државне власти. Локалну власт врше органи који представљају локалну заједницу. „Док је држава организациони облик чији органи имају право и дужност да се старају о потребама читаве друштвене заједнице на читавој државној територији и о регулисању односа у њој с једне, и споља, с друге стране, дотле локалне заједнице уже и шире, уопште немају ову другу спољну функцију, а њихова права, унутрашња функција, квалитативно и квантитативно је другачија од унутрашње функције коју има држава. Локални интереси и послови битно су различити од интереса и послова који долазе до изражаја у држави као целини. У локалним заједницама решавају се свакодневна животна питања грађана, док се у држави и државним органима води висока политика“.³ Оно што карактерише локалну самоуправу је то да становници локалне заједнице сами одлучују о питањима која се односе на свакодневни живот. Локално становништво о локалним пословима може да одлучује било непосредно (на зборовима или путем референдума) или од стране својих непосредно изабраних представника у локалним представничким телима, односно од стране локалних функционера, који су изабрани од стране тих представничких тела.

Локална самоуправа има дугу традицију, а њени зачеци сежу у средњовековну Европу, када је локално становништво на сопствену иницијативу међу собом бирало своје судије, који су судили у међусобним споровима, али и неку врсту локалних функционера, чији је задатак био да се старају о заједничким интересима и пословима. Каже се да је „први развој локалне самоуправе повезан са урбанизацијом, настанком и развојем градова, што је подразумевало и постепену деаграризацију државе. Признавање права на локалну самоуправу отпочиње од XII века у Енглеској, Немачкој, Шведској, рађањем нове грађанске класе, а развија се на пропадању феудализма и апсолутне монархије. Нови и самостални начин управљања локалном заједницом и заједничким пословима везује се за ужу градску територију“.⁴ Тако, на пример, „Локална управа у Великој Британији развијала се од средњег века. Важни већи и мањи градови су добили право самоуправе Краљевском повељом и названи су градским управним подручјем. Прва повеља додељена је 880. године (Малмсберију у Вилтширу). Још много повеља је додељено од дванаестог века надаље. Ове повеље су подстакле развој моћне грађанске свести о властитом идентитету и поноса који су у Британији данас очигледни. У провинцији је веома ограничена локална управа почела да се развија по доношењу Закона о сиротињи почетком седамнаестог века“.⁵ Дакле, нови и аутономни начин управљања локалном заједницом и пословима у њој, везан је за ужу градску територију. Нова подела рада настала је у средњовековним градовима, где се на релативно малом простору развијају трговина и занати, а политичка свест грађанства усмерава се ка борби за људска права и бољи живот. С обзиром да су средњовековни градови добили путем краљевих повеља аутономан делокруг организовања послова, то је утицало да се успостави организација власти,

3 Ратко Марковић, Уставно право (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 2014), 405.

4 Слободан Орловић, Уставно право (Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2019), 371.

5 Sheldrake, M., Karakteristike i tradicije lokalne uprave u Velikoj Britaniji, u: Mijat Damjanović, Uporедna iskustva lokalnih samouprava (str. 41-61) (Београд: Magna Agenda, 2002), 41.

па чак се ишло и до формирања мањих војски, које су се старале о спољној безбедности локалних заједница, које су иначе имале право да убирају порезе на својој територији. Тако уређене локалне заједнице, које су кроз монархове повеље добиле аутономију, разликовале су се од остатка државе који је био под влашћу феудалаца. Како су градови популационо и територијално расли, тако је искрсло питање величине јединице локалне самоуправе. Мање јединице локалне самоуправе погодније су за остваривање локалне демократије и самоуправе. Међутим, колике ће јединице локалне самоуправе у територијалном смислу бити, зависи од централних власти, које морају уважавати неколико критеријума. Традиција, економска и привредна повезаност локалне територије, захтеви и стремљења локалног становништва су критеријуми на основу којих држава уређује поделу своје територије на јединице локалне самоуправе.

2. ИСТОРИЈСКИ ПОГЛЕД НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ У СРБИЈИ

Када је реч о традицији, Србија је у погледу развоја локалне самоуправе поседује. И у средњовековној Србији, постојале су локалне заједнице са извесним садржајима аутономије. Те локалне заједнице, које су биле уређене обичајним правом, носиле су следеће називе: властелинства, села, жупе, градови, краишта и томе слично. Дуг период неслободе у поробљеној Србији означен је одређеним клицама самоуправности у локалним заједницама. Тако је пре Првог српског устанка, у малим насељима Србије – селима, постојао кнез (обично са наследним положајем) као орган власти. Кнез је у својим рукама фузионисао део судске и извршне власти, старајући се о најважнијим питањима од интереса за живот становника у селима. Кнежински кнез, зван другачије обор-кнез, такође део судске и извршне власти је обављао у кнежинама, које су се састојале од више села. Сама нахија била је састављена од више кнежина. Кнезови су били представници кнежина и нахија у односима према вишим властима, које су имале своје седиште у градовима. Српска средњовековна локална самоуправа (боље је рећи локална управа, с обзиром на тадашње стварно стање ствари) није имала карактеристике данашње самоуправе. Једноставно речено, била је скромног домета, али је као институција заслужна за очување националног идентитета и свести једне, тада потлачене нације. Чак и тај неразвијени облик народне самоуправе представљао је какав-такав темељ за даљи развој локалне самоуправе, који ће отпочети после избијања Првог српског устанка.

Међутим, локална управа која од времена Првог српског устанка се поново дели на округе, срезове и општине, није имала искључиво узлазну путању, јер су постојали недемократски прекиди у њеном развоју. Са поновним изграђивањем српске државе, која се темељила на принципу централизације и јаком присуству војних власти, не може се говорити о неком од класичних типова локалне самоуправе. Разлог томе је јак надзор централних власти, с једне стране и подређеност локалних власти, с друге стране. Законом о општинама из 1839. године, општине као најмање јединице локалне самоуправе нису имале одговарајуће приходе за реализацију њиховог буџета, јер је морала да постоји сагласност централних власти за ту радњу. Општински суд који су чинили кмет и два помоћника, а који је обављао и полицијске послове, био је локални најважнији орган. Законом о општинама из 1866. године,

ојачан је положај представничког тела општинског збора. Иначе, за овај Закон за који се наводи да је био састављен по угледу на аустријски истоимени закон, поред тога што је укључио општину у Кнез Михајлову централизовану управу, наводи се да је имао следеће основне карактеристике: „- општина је добила потпунију организацију; - стајала је под строгим надзором централне власти; - изборност је постојала, али општински збор није могао сменити општинске органе, а није имао ни право надзора над њиховим радом; - општина је схваћена као непосредна месна полицијска власт, као подручни орган среских и окружних начелника, преко којих се одржавао ред и безбедност у земљи; - закон је изражавао неверовање у способност општина да обављају послове без туторства полиције; - тражећи да чланови општинских форума имају непокретно имање, државна власт је показала да се у општинама може ослонити искључиво на сопственике; - могућност за централне органе власти да сами стварају велике општине (или мале), ако то нађу за потребно, без консултовања општинара“.⁶

Године 1878, дакле када је Србија стекла независност на Берлинском конгресу, укинута су сви облици локалне самоуправе и уведена полицијска управа. Десет година касније, донет је нови Устав, први у потпуно независној држави Србији, познат као Радикалски устав, за који се каже да означава почетак златног доба локалне самоуправе у Србији.⁷ Овим Уставом је задржана подела државе на округе, срезове и општине. У члану 161 Устава се наводи: „У окрузима постоје уз државне управне власти, као самоуправни органи: окружне скупштине и стални окружни одбори. Њихов је задатак да воде бригу о чувању и унапређењу просветних, привредних, саобраћајних, санитарских и финансијских окружних интереса, као и да врше све послове који би се законом ставили у њихов круг рада“. Устав је инаугурисао самоуправу општина, а за вршење општинских послова, као органи су постојали општински суд, општински одбор и општински збор, док су општински избори били непосредни. „У најкраћем уставна решења територијалне организације стале су на пола пута између деконцентрације и децентрализације власти. У односу на период пре тога, нова решења су представљала крупан напредак“.⁸ Већ 1901. године, доношењем Устава, поново се смањује самосталност на локалном нивоу, да би у раздобљу од 1903. до 1914. године, била враћена самоуправа кроз непосредан избор институција и постојање послова самоуправног дела круга уз политичку и правну контролу од стране државе.

У Краљевини Срба Хрвата и Словенаца, а потом и Југославији и даље су општине биле основне јединице локалне самоуправе, а постојали су и срезови, окрузи и области, као веће целине. „Видовданским уставом, предвиђено је да се законски изврши подела или спајање на области према природним, социјалним и економским приликама, при чему, једна област није могла имати више од 800.000 становника. На челу сваке области налази се велики жупан кога поставља Краљ и који управља преко државних органа пословима државне управе у области. За послове месног: општинског, среског и обласног значаја установљава се месна: општинска, среска и обласна самоуправа уређена на начелу изборном“. Када је реч о управи и самоуправи градова, предвиђено је да се ова област уреди посебним законом. Самоуправни органи су према закону обављали самоуправне послове из области: финансија (утврђивања

6 Ružica Gužina, „Актуелност идеје Светозара Марковића о локалној самоуправи“, *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4 (1968): 384.

7 Небојша Максимовић, *Административно-територијална организација и локална самоуправа у Видовданском уставу* (докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу, 2021), 14.

8 Петров, В., Станковић, М., *Уставно право*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 125.

обласног буџета, располагања обласним дажбинама у циљу покрића обласних расхода), обласни јавни радови и грађански прописи, старање о обласним привредним интересима (ратарство, сточарство, виноградарство, воћарство, шумарство, речно и језерско рибарство, лов, техника пољопривредног побољшања), управа обласним имањима, брига о народном здрављу у области и установама којима се унапређује здравствено стање у области, брига о социјалним задацима у области, области хумане установе, обласне саобраћајне установе, сарађивање на унапређењу просвете у области, сарађивање на стручном образовању у области, завођење и одржавање установа за штедњу, узајамно помагање и осигурање, давање мишљења на захтев владе, по законским предлозима који се тичу области као и уопште о свима другим предметима, за које влада тражи њихово мишљење. Овим уставом предвиђено је да самоуправе имају свој годишњи буџет. Обласне и среске скупштине бирале су свог председника и Обласни срески одбор. Велики жупан је био врховни старешина опште државне администрације у области (уколико по закону не постоје за нарочите послове државне управе посебна надлештва за једну или више области“.⁹

На основу Октроисаног устава из 1931. године, регулисано је да се општине у својим чисто унутрашњим пословима уређују на самоуправном начелу. Границе њихове самоуправе одређене су законом. Кулминацију самосталности локална самоуправа је досегла у социјалистичкој Југославији. По Уставу из 1946. године, народни одбори су органи државне власти, а организују се у местима (села и мањи градови), срезovima, градским реонима, градовима, окрузима и областима. Народни одбори руководе радом потчињених органа управе и привредном и културном изградњом у своме делокругу; обезбеђују заштиту јавног поретка, испуњавање закона и чување права грађана; утврђују свој буџет. Народни одбори доносе у оквиру своје надлежности опште прописе (одлуке) на основу савезног Устава, Устава републике, савезних закона, закона републике и општих прописа виших органа државне власти. Народни одбори дужни су да се у извођењу општих и месних задатака ослањају на иницијативу и широко учешће народних маса и на организације радног народа. По Уставу из 1963. године, општине су биле основне друштвено-политичке заједнице, изграђене на основама комуналног система, који је установљен 1955. године. Тај систем је претпостављао одумирање државе, деататизацију и преузимање функција државе од стране општина. Оно што је ређе решење у упоредном праву, било је на снази у уставном систему социјалистичке Југославије. Наиме, важила је претпоставка надлежности општине. Општини су припадале све функције власти, осим оних које су изричито додељене граду, покрајини, републици и федерацији. Тако су јединице локалне самоуправе биле градови, посебно главни градови република и покрајина, градске општине, срезови и Београд, као главни град. Устав из 1974. године, који је увео бројна нова институционална решења, одредио је обавезно удруживање општина у градске и регионалне заједнице као посебне друштвено-политичке заједнице на које се преносе одређени послови из надлежности република, односно аутономних покрајина и општина.

Уставом из 1990. године одређене су уставне основе данашње локалне самоуправе. Због значаја овог Устава, указујемо на његова решења, која се односе на локалну самоуправу. По овом акту, општина представља основну јединицу локалне самоуправе. „Општина, преко својих органа, у складу са законом: 1) доноси програм развоја, урбанистички план,

⁹ Ivančević, G., Razvoj lokalne samouprave u Srbiji, Kultura polisa, 46/2021, str. 161.

буџет и завршни рачун; 2) уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; 3) уређује и обезбеђује коришћење градског грађевинског земљишта и пословног простора; 4) стара се о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; 5) стара се о задовољавању одређених потреба грађана у областима: културе; образовања; здравствене и социјалне заштите; друштвене бриге о деци; физичке културе; јавног обавештавања; занатства, туризма и угоститељства; заштите и унапређивања животне средине, и у другим областима од непосредног интереса за грађане; 6) извршава законе, друге прописе и опште акте Републике Србије чије извршавање је поверено општини; обезбеђује извршавање прописа и општих аката општине; 7) образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад; 8) обавља и друге послове утврђене Уставом и законом, као и статутом општине. Систем локалне самоуправе уређује се законом. Република Србија може законом поверити вршење појединих послова одређеној општини и пренети јој средства за те послове“ (члан 113 Устава). Уставом је, такође, било прописано да за обављање Уставом и законом утврђених послова, општини припадају приходи утврђени законом. „За задовољавање потреба грађана у општини средства се могу прикупљати на основу непосредног изјашњавања грађана, у складу са законом“ (члан 114 став 2 Устава). Статут општине је постао уставна категорија, с обзиром да га је највиши општи правни акт изричито предвиђао. Тим актом, који доноси скупштина општине, уређују се послови општине и организација и рад органа општине. Уставом је регулисано непосредно народно одлучивање путем референдума и одлучивање грађана преко својих представника у скупштини општине. „Скупштину општине чине одборници изабрани на непосредним изборима, тајним гласањем“ (члан 116 став 2 Устава). Устав је предвидео да се поједина општина законом може утврдити као град уз обавезу да се на територији таквог града образују две или више градских општина. Статутом града одређује се које послове општине врши град, а које градска општина (члан 117 став 2 Устава). Као и важећи Устав, тако је и Устав из 1990. године, кроз посебан члан нормирао положај града Београда, као главног града. „Град Београд обавља послове општине утврђене Уставом и послове које му Република законом повери из оквира својих права и дужности. Територија града Београда утврђује се законом. Граду Београду припадају приходи утврђени законом, као и средства за обављање поверених послова из оквира права и дужности Републике Србије. Град Београд има статут којим се одређује које послове општине врши град Београд, а које градска општина у његовом саставу и уређују организација и рад органа Града, као и друга питања од интереса за град Београд. Статут града Београда доноси Скупштина града Београда. Скупштину града Београда чине одборници изабрани на непосредним изборима, тајним гласањем“ (члан 118 Устава).

Из досадашњих излагања која су, у најкраћим цртама, обухватила опште карактеристике локалне самоуправе и историјски развој локалне самоуправе у Србији, могли би констатовати да постоје следећа основна обележја локалне самоуправе: 1) постојање Уставом и законом утврђеног обима самоуправних локалних послова, које јединице локалне самоуправе врше без интервенције централних државних органа; 2) грађани у јединицама локалне самоуправе слободно бирају своје представничко тело или директно одлучују о питањима битним за свакодневни живот у локалној заједници; 3) организациона и персонална самосталност локалних институција; 4) аутономија финансијских и других средстава, односно сопствених прихода, чији се извори и намена утврђују у буџету локалне заједнице. Иначе,

локални – општински буџети засновани су на четири кључна елемента: „1. систем прихода, 2. систем расхода, 3. локални буџет, 4. локална финансијска администрација“ (Лукић, 2019, п. 266)¹⁰; 5) уставна и законска заштита самоуправних права јединицама локалне самоуправе, а зарад њиховог правоваљаног деловања.

3. УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

У Србији, као и у појединим другим уставним системима, локална самоуправа је уставна категорија. Ова институција је и вид децентрализације државе. Када је реч о децентрализацији, указује се: „Насупрот централизацији, децентрализација подразумева увећање надлежности нижих, периферних територијалних колективитета, при чему они остају, у извесној мери, подређени вишим управним инстанцама. Дакле и централизацији и децентрализацији су иманентни односи и стања надређености и подређености, јер само оно што је устројено као (не)хијерархијски уређен поредак може бити одрживо“.¹¹ Тако професор Лазо Костић тврди да је држава децентрализована уколико је власт размештена, односно уколико се врши са више места. Он истиче један врло битан аспект децентрализације: „децентралистичко уређење претпоставља државе приличног, чак и великог територијалног опсега. Код минијатурних држава не може бити ни речи о децентрализацији...“. Костић додатно прецизира овај став: „Тамо где има општинске самоуправе, која је данас и материјално врло ограниченог обима, држава не престаје бити централистичка. Да би се сматрала децентрализованом, треба да постоје много веће, замашније, јаче, самосталније територијалне јединице. Треба да постоје, како Немци кажу, комуналне везе вишег реда (*Kommunalverbände höherer Ordnung*)“.¹² „Као и код аутономне покрајине, правом на локалну самоуправу гарантује се један простор за обављање локалних послова, где нису надлежни централни органи“.¹³

Са периодом транзиције десиле су се у Србији, почев од 1990. године, крупне промене у уставном и законском положају локалне самоуправе. Локална самоуправа по Карлу Фридриху чини основу конституционалне демократије, која се често показала изненађујуће отпорном према притисцима тоталитарне владе.¹⁴ То није карактеристика само Србије, него и других земаља у транзицији на Балканском полуострву Европе. Тако се могу извући заједничке карактеристике земаља у транзицији поводом положаја локалне самоуправе: „1) Свака од земаља у транзицији је донела нови, „демократски“ устав. Уставом се гарантује локална самоуправа и уопштено одређују њене надлежности, принципи односа са централним нивоом власти, начин оснивања, промена територије, инструменти заштите њених права и други елементи правног положаја на нивоу начела, дакле, она ужива уставни статус; 2)

¹⁰ Марија Лукић, „Улога буџета у финансирању локалне самоуправе“, Војно дело, 2 (2019): 266.

¹¹ Дејан Вучетић, Децентрализација у континенталним правним системима (докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу, 2012), 43.

¹² Лазо Костић, Уставно право (Сабрана дела - први том) (Београд: ЗИПС Српска радикална странка, 2000), 259.

¹³ Орловић, Уставно право, 383.

¹⁴ Karl Fridrih. Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi (Podgorica: CID, 2005), 199.

Гарантује се аутономија јединица локалне самоуправе, која би требало да обухвата слободу од могуће контроле целисходности аката које доноси у вршењу својих изворних овлашћења од стране државе, што је и обавеза из Европске повеље о локалној самоуправи, али и облици контроле законитости и уставности њеног рада од стране државе; 3) Правни положај локалне самоуправе прецизно је регулисан законима. То су закони који уређују административно-територијалну поделу, организацију локалне администрације, надлежности, начин избора локалних представништава, посебне друштвене области у вези са локалном самоуправом као што су јавни приходи, имовина, јавне набавке, референдум, језик и писмо у службеној употреби, управни поступак, радни односи и слично; 4) За вршење изворних надлежности јединицама локалне самоуправе се обезбеђују и изворни приходи, а држава обезбеђује средства из свог буџета или уступа своје приходе за вршење пренесених и поверених надлежности, као и недостајућа средства у погледу изворних послова, што је случај у већини јединица локалне самоуправе свих ових држава; 5) Грађани непосредно бирају представничка тела и остављена им је већа могућност за непосредно учешће у вршењу јавних послова, с тим да ти инструменти нису у потпуности прилагођени објективним могућностима, провереним решењима, нити реалним потребама грађана, што је тесно повезано са природом економских односа који се граде у сваком од друштава ових земаља¹⁵.

И Уставом Србије уређени су основни елементи и карактеристике положаја локалне самоуправе. Прецизније одредбе о локалној самоуправи налазимо у законима, као што су: Закон о локалној самоуправи, Закон о територијалној организацији Републике Србије, Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о главном граду, Закон о комуналним делатностима, али и подзаконским актима, као и прописима које доносе сама локална самоуправа. Локална самоуправа представља право грађана и организациони вид децентрализације власти. Већ у начелима Устава Републике Србије из 2006. године се говори о покрајинској аутономији и локалној самоуправи, што јасно указује о значају ових институција. Тако се у члану 12 Устава наводи: „Државна власт је ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости“. Субјекти права на локалну самоуправу су сви грађани Републике Србије лоцирани према месту пребивалишта у локалне заједнице – општине, градове и град Београд. Грађани су у свим општинама по садржају права на локалну самоуправу изједначени, што значи да јединице локалне самоуправе имају исте надлежности и органе власти.

Локална самоуправа има гарантован круг самосталних, односно изворних овлашћења. Та овлашћења се јемче Уставом и ближе уређују законом и њих локална самоуправа делом уређује сама, а извршава их у потпуности. Избор органа власти у локалним самоуправама је део аутономије локалне заједнице. Тако грађани, без учешћа државе, бирају своје органе власти. Скупштина општине (и града) бира се непосредно, а извршни органи – председник општине и општинско веће посредно. Тек ако дође до изборног спора због незаконитости, држава ће накнадно, путем суда, учествовати у изборном поступку. Локална самоуправа у Србији има сталне изворе финансирања, као своје изворне приходе, којима слободно располаже. Иначе, у модерним државама, па тако и у Србији, јединице локалне самоуправе се

15 Darko Golić, Igor Šoltes, „Karakteristike lokalne samouprave zemalja u tranziciji“, *Pravo - teorija i praksa*, 5-6/2009, str. 70.

суочавају са озбиљним проблемом, а то су оскудни самостални извори прихода. Највећи део прихода јединица локалне самоуправе потиче из државног буџета, што негативно утиче на остваривање локалне самоуправе. Ако јединице локалне самоуправе не могу да самостално прикупљају приходе и да о њиховој потрошњи одлучују, локална самоуправа ће у значајној мери бити мртво слово на папиру. „У Енглеској око 80% трошкова локалне власти финансира се из грантова централне власти“. ¹⁶ То је средство да државна власт, у фактичком смислу, ограничи локалну самоуправу, иако је у формалном смислу не ограничава. Јединице локалне самоуправе задржавају надлежности, али не могу их вршити у целости, с обзиром да не поседују довољно финансијских средстава која самостално прикупе.

Маркирано је да постоје „четири система финансирања локалне самоуправе. Први систем је централистички и није у складу са природом локалне самоуправе. То је систем по коме сви јавни приходи припадају држави, а она одлучује о томе колики дио прихода ће додјелити јединицама локалне самоуправе. Други систем претпоставља да законом буду прецизно утврђени и раздвојени државни и локални приходи. Држава и јединице локалне самоуправе немају заједничке приходе, па је лако раздвојити једне од других. Јединице локалне самоуправе могу остварити онолико самосталности колики су локални приходи. Законом се утврђују и надлежности и извори прихода јединица локалне самоуправе, тако да би требало да је систем конзистентан, јер законодавац треба да води рачуна о томе да додјељујући самосталне надлежности јединицама локалне самоуправе, истовремено (истим законом) утврди довољне изворе прихода за вршење ових надлежности. Трећи систем финансирања значи да су државни и локални приходи које држава убира, а дјеле се између државе и јединица локалне самоуправе, према мјерилима и у омјеру који су утврђени законом. Четврти систем подразумева да су сви јавни приходи заједнички, што значи да се дјеле према процентима који су законом утврђени, при чему држава одређује који приходи и у ком обиму ће припасти њој и јединицама локалне самоуправе“. ¹⁷ Србија је изабрала такав систем финансирања локалне самоуправе, где су прецизно утврђени и раздвојени државни и локални приходи. Иначе, локална самоуправа је тешко замислива без постојања самосталних извора прихода. Да би локална самоуправа имала бројне самосталне надлежности, њој треба омогућити да партиципира у расподели прихода, које држава остварује на локалном нивоу. То се посебно односи на мале јединице локалне самоуправе, чији самостални извори прихода нису издашни, па су јој потребне финансијске дотације државе.

Јединице локалне самоуправе у Србији имају Уставом гарантована права заштите локалне самоуправе из свог положаја пред државним органима, Уставним судом, Врховним судом и Управним судом. Неколико је елемената који чине локалну самоуправу као уставом уређен вид децентрализације власти, а то су: назив, територија, седиште, оснивање и укидање јединице локалне самоуправе, начин одлучивања грађана, уређење локалних органа, надлежности, већ поменути финансирање, контрола и заштита локалне самоуправе.

Називи јединица локалне самоуправе су општина, град и град Београд. Међутим, то не значи да су то различите врсте локалних заједница, већ да је реч о једној основној јединици

¹⁶ Martin, S., „Local Government Improvement in England: Policies, Progress and Prospects“, *Commonwealth Journal of Local Governance*, 8-9 (2011): 71.

¹⁷ Горан Марковић, Уставно право (Источно Ново Сарајево: ЈП «Завод за уџбенике и наставна средства», А.Д., 2021), 397-398.

локалне самоуправе – општини, а да су изведене јединице град и град Београд. Држава законом одлучује о оснивању и укидању територије и седишта јединице локалне самоуправе. Овом оснивању и укидању претходи саветодавни референдум од стране локалног становништва. Скупштина општине (односно, града), тј. општинско веће или сами грађани, могу да покрену иницијативу за промену општинских граница. Општине (којих у Србији, тренутно има 150) представљају основне територијалне јединице и у њима се остварује локална самоуправа. Оне имају статус правног лица и на њиховој територији живи најмање 10.000 становника. Закон о локалној самоуправи предвиђа могућност да општине имају и мање од 10.000 становника. Тако, општине које су образоване до престанка важења Закона о територијалној организацији Републике Србије, могу имати мање од 10.000 становника (Народна скупштина Републике Србије, 1991)¹⁸. „Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина са мање од 10.000 становника“.¹⁹ Општина је административна и привредна целина способна да врши самоуправу и исту остварује путем својих органа и грађана непосредно. Градови којих у Србији има 23 су по свом правном обиму, када је реч о самоуправи, исто што и општине, само имају другачије име. Новина Закона о локалној самоуправи је што овлашћује град да у складу са законом образује комуналну полицију и обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције. Ту могућност нема општина. Град као јединица локалне самоуправе мора да броји најмање 100.000 становника (то је у неким случајевима и мање) на градском подручју. „Територија за коју се град формира представља природно географску целину, економски повезан простор који има изграђену комуникацију између насељених места са седиштем града као тежиштем“.²⁰ Град се састоји од градских (једно или више) и сеоских насеља. Град има право (а, не и обавезу, како је било по Уставу из 1990. године) да оснује градске општине и оне имају само надлежности поверене од стране града.

„Конечно, решење према којем град Београд има посебан третман у односу на остале јединице локалне самоуправе и према којем се питања везана за његов статус и организацију уређују посебним законом је у потпуности логично и оправдано. Одавно је, наиме, у упоредном праву препозната потреба за посебним третманом великих, милионских градова, тзв. метропола. Разлози за то су очигледни. Пре свега, метропола не може да представља основну локалну заједницу за толики број становника, јер се локална припадност може осећати само према далеко мањој територији и мањем броју људи. Затим, вишемилионски град није погодан да буде организован као „обична“ општина, јер `обична` општина није у стању да задовољи потребе тако великог броја грађана. Осим тога, постоји непрестана потреба за ширењем градског подручја, највише услед повећања броја становника и развоја градске привреде. Конечно, посебан разлог за специјалан статус постоји код главних градова, који су седишта највиших државних органа. Сви наведени разлози важе за град Београд, у којем живи готово четвртина укупне популације Републике Србије и који са својих готово два милиона становника спада међу петнаест највећих главних градова у Европи“.²¹

18 Закон о територијалној организацији, «Службени гласник РС», бр. 47/91, 79/92, 82/92 - испр., 47/94 и 49/99 - др. закон.

19 Закон о локалној самоуправи, «Сл. гласник РС», бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон, члан 18 став 3.

20 Закон о локалној самоуправи, члан 23 став 3.

21 Marko Stanković, „Broj i veličina opština u Srbiji“, *Pravni život*, 12 (2013): 605.

Округ и месна заједница не представљају јединице локалне самоуправе. „У неким земљама окрузи представљају територијалне јединице, које се налазе између централног и локалног нивоа и чине везу између њих. Подручје округа у тим земљама обухвата, по правилу, територију више општина. Међутим, окрузи код нас немају такав карактер, већ представљају вид деконцентрације републичке власти (обављање послова ван седишта републичких органа)... Управни округ представља део територије Републике Србије, на коме се обједињава делатност подручних јединица појединих републичких органа државне управе (министарстава и других републичких органа)“.²² „Иако се ови окрузи (њихова седишта, тј. зграде у којима су смештени начелник и његови сарадници) налазе на територији локалних самоуправа и, неретко, у непосредној близини седишта јединица локалне самоуправе, њихови послови које врше и надлежности које су им поверене се разликују. Такође, разликује се, у потпуности, њихова организација, начин финансирања, руковођење, долазак на највише функције и слично“.²³ Месне заједнице, дакле, као што смо и рекли, нису јединице територијалне организације Републике Србије, већ је вид интересног самоорганизовања грађана ради рационалнијег и ефикаснијег остваривања права грађана и задовољавања њихових интереса. Месна заједница је облик самоорганизовања грађана у јединицама локалне самоуправе. У месној заједници се може организовати рад општинске управе, а има изворне и пренете приходе.

Грађанима у јединицама локалне самоуправе остављено је да сами одлучују или преко својих слободно изабраних представника. То могу чинити путем облика директног одлучивања грађана и то: грађанском иницијативом, локалним референдумом, збором грађана и локалним изборима. Када грађани предлажу локалној скупштини доношење неког акта из њене надлежности, ради се о грађанској иницијативи. Процедура ће обавезно бити отпочета када иницијативу поднесе најмање 5% бирача у општини. Збор грађана сазива се за део општине да би се локалном органу (скупштини општине или општинском већу) упутила петиција за решавање неког питања или доношење прописа локалног карактера. Петиција нема облигаторни карактер, што значи да онај орган локалне самоуправе на кога је она адресирана, мора само да одговори подносиоцу. Локалним референдумом се одлучује о питањима од локалног значаја и то је вид стварног одлучивања грађана, који расписује локална скупштина на предлог најмање 10% бирача. „Референдум је (успркос својој организацијско-процедуралној и трошковној захтевности и могућности манипулације) значајан демократски алат у рукама одговорних грађана којим они могу не само изразити свој став о одлукама власти које битно утјечу на њихов свакодневни живот него и присилити политичко водство на доношење одлуке о одређеном питању које је у складу с јавним интересом и референдумским опредељењем грађана“.²⁴

Наводе се предности локалних референдума у односу на државне. Тако, професор Богољуб Милосављевић тврди „Неке од потешкоћа које прате државне референдуме не долазе до изражаја код локалног референдума, па се он утолико прије указује као пожељан

22 Драган Милков, Управно право I - Уводна и организациона питања (Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2016), 125.

23 Дејан Логарушић, Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу (докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, 2016), 244.

24 Vojko Rešetar, „Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj“ Hrvatska komparativna javna uprava (2014): 713.

модел учешћа грађана. Локално становништво боље познаје питања о којима треба да донесе одлуку од питања државне политике, по природи ствари више је заинтересирано за излазак на локални него на државни референдум, мање је подложно манипулацији од стране политичких странки. Због свега тога се локални референдуми више практикују и дају боље резултате, а у неким земљама су то и једини допуштени референдуми (нпр. САД и Холандија). Ипак, постоји неколицина европских земаља које не подржавају локалне референдуме (Турска, Азербејџан, Летонија, Литванија, Кипар, Шведска и Норвешка). У Шпанији су локални референдуми могући, али подлежу одобрењу централне власти, док у Пољској постоји надзор централне изборне комисије над локалним референдумом²⁵. У складу са Уставом и законом, јединица локалне самоуправе има право да самостално уређује органе и службе. Држава, у најопштијем смислу те рећи регулише организацију власти на локалном нивоу, а специфичности уређења власти препуштају се јединици локалне самоуправе.

Скупштина општине, односно града је највиши локални орган и једина има ранг уставног органа. Скупштина доноси статут као највиши општи правни акт општине, усваја и друге опште акте, затим усваја буџет и завршни рачун, план развоја и просторни план, расписује општински референдум и обавља друге послове одређене законом и статутом. Скупштина бира локалне извршне органе, а то су председник општине и општинско веће. Потврда да је скупштина највиши локални орган може се наћи и у уставним одредбама о одборницима. Тако се у члану 180 Устава наводи да скупштину јединице локалне самоуправе чине одборници. Поред скупштине, у Уставу су наведени и извршни органи, а други органи су одређени статутом у складу са законом. „Унутар Уставом утврђеног права на локалну самоуправу, спровођењем локалних надлежности треба да се испуне два гранична услова. Један је сврсисходност одлучивања на локалном нивоу. То значи да је најбоље (и најлакше), најекономичније, најпримереније, да о конкретном питању одлучује локална власт или њено становништво на референдуму. Други услов је негативан и њиме се поштује хијерархија различитих нивоа власти – да то питање није у надлежности државе. Ово важи за изворне послове локалне самоуправе. Поверени послови су једностранни пренос послова од стране државе и аутономне покрајине на локалну самоуправу и то појединих питања из њихове надлежности, уз обезбеђење средстава за обављање пренетих послова и право надзора над њиховим извршењем“²⁶. Међу уставним одредбама посвећеним локалној самоуправи, најбројније су оне које се тичу локалних надлежности. Ипак, јединице локалне самоуправе се разликују по овлашћењима. То значи да град, на пример, поред надлежности које има као и општина, може имати законом поверене и друге надлежности. Када је реч о граду Београду, његове надлежности су надоградња права које имају општина и град.

„Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом: 1. доноси свој статут, буџет и завршни рачун, просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја; 2. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, локални превоз, 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; 4.

25 Bogoljub Milosavljević, Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: analiza pravnog okvira sa preporukama (Bijeljina: Savez opština i gradova, 2010), 26.

26 Орловић, Уставно право, 386.

стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете (предшколско васпитање и образовање и основно и средње образовање и васпитање), научноистраживачке и иновационе делатности, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; 5. обезбеђује остваривање посебних потреба особа са инвалидитетом и заштиту права осетљивих група; 6. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; 7. доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција и унапређује опште услове пословања; 8. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода, заштити културних добара од значаја за општину; 9. стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и спроводи политику руралног развоја; 10. стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, родној равноправности, као и о јавном информисању у општини; 11. образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, организује службу правне помоћи грађанима и уређује организацију и рад мировних већа; 12. утврђује симболе општине и њихову употребу; 13. управља општинском имовином и утврђује стопе изворних прихода, као и висину локалних такси; 14. прописује прекршаје за повреде општинских прописа; 15. обавља и друге послове од локалног значаја одређене законом (нпр. у областима одбране, заштите и спасавања, заштите од пожара, омладинске политике, зоохигијене и др.), као и послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом. Јединствени попис послова, који су у складу са овим законом у надлежности општина, обезбеђује министарство надлежно за локалну самоуправу на основу података добијених од општина и органа државне управе“²⁷

Поверени послови су, углавном, послови државне управе, извршавања закона и других правних аката. Тако се општини поверавају послови инспекцијског надзора у области образовања, здравства, заштите животне средине, рударства, промета добара и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства. Општина има статус правног лица, што значи да остварује сопствене приходе, планира расходе и по тим питањима доноси буџет и завршни рачун. Финансијској самосталности општине инхерентни су стални и стабилни приходи које сама утврђује и њима располаже. Приходи локалне самоуправе се могу поделити на изворне и пренете, односно уступљене. Изворни приходи су они приходи који су остварени на територији општине и улазе у њен буџет. „Промена система финансирања је утицала и на промену структуре прихода општина и градова. Повећавају се изворни приходи, пре свега због препуштања пореза на имовину у статисти локалним самоуправама“²⁸

То су административне, комуналне и боравишне таксе, накнада за коришћење градског грађевинског земљишта, самодопринос. Општина утврђује стопе ових прихода, али и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада. Општина има могућност да се задужује код кредитора под тржишним или повољнијим условима, а може и да издаје општинске вредносне папире, обвезнице за финансирање својих расхода. Скупштина општине доноси акт о јавном задуживању. Уступљени приходи су државни порези који су прикупљени на територији општине, а за рачун државе, а које држава, у неком проценту или у целости преноси општини. То су облици пореза на доходак грађана – на зараде, од

²⁷ Закон о локалној самоуправи, члан 20.

²⁸ Milan Kecman, „Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji“, Industrija, 3 (2010), 173.

самосталне делатности, ауторских права, порез на имовину, порез на наслеђе и поклон, порез на пренос апсолутних права. Посебан вид је финансирање послова поверених општини, које је у целости покривено пренетим приходима државе или аутономне покрајине.

Устав код контроле и заштите локалне самоуправе говори само о општини, чији су акти под надзором владе. Међутим, контрола се односи и на градове и град Београд. Централна власт, по правилу, за себе задржава контролна овлашћења, па у том контексту ни локални послови који се сматрају искључиво изворним, не представљају област потпуне слободе локалне самоуправе, јер се и над њима спроводи контрола законитости. Влада може општи акт општине, а то је статут или одлука који је по њеној одлуци неуставан или незаконит, обуставити од извршења. Да би обустава правно опстала до доношења мериторне одлуке, услов је да влада у року од 5 дана покрене поступак за оцену уставности и законитости тог акта. Уставни суд одлучује о уставности и законитости обустављеног општинског акта. Влада или други државни орган могу да покрену поступак оцене уставности и законитости било којег локалног прописа, што је такође, облик контроле. Влада може да распусти скупштину општине ако су испуњени услови дати законом. „Ово значи да је Влада хијерархијски изнад другог уставног органа – скупштине општине, иако се ради о органима „двају“ власти – централном и локалном. Истовремено са распуштањем, Влада ће именовати привремени орган који у прелазном периоду, до избора нове, ради уместо распуштене скупштине општине. Његов састав се попуњава тако да се `води рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине општине` (чл. 192). То значи да су његови чланови представници дотадашње власти и опозиције. Уједно, при саставу привременог органа води се рачуна и о правима националних мањина“²⁹

„У правној теорији и пракси познати су различити системи и начини заштите локалне самоуправе, како од прекорачења овлашћења локалних органа, тако и од прекорачења овлашћења државних органа. У основи, она су претходног или накнадног карактера. Претходни облик заштите локалне самоуправе, најчешће се остварује прописивањем права локалне јединице, гарантовањем њених послова изворног карактера, релативне финансијске аутономије, самосталности избора органа и структурисању њене организације, заштите од државног надзора ван законом предвиђеног итд. Накнадни облици су, најчешће, усмерени на судску, односно уставно-судску заштиту локалне самоуправе од доношења неуставних, односно незаконитих, појединачних или општих аката или предузимања радњи државних органа којима се нарушава аутономност локалне самоуправе. То су правна или ванправна средства, које упућују органи локалне самоуправе представничким или судским органима (жалбе, тужбе, петиције и сл.)“³⁰

Устав код права локалне самоуправе на заштиту наводи само општину, али се она тиче и градова и града Београда. Заштита је усмерена, како на појединачне, тако и на опште акте, којима се повређује општинска надлежност, односно право на локалну самоуправу. Општина се може обратити Уставном суду зарад заштите својих права. Конкретна заштита постоји у оном случају, када општина преко по статуту надлежног органа скупштине општине или

29 Слободан Орловић, „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4 (2015), 1665.

30 М. Влатковић, Правна заштита локалне самоуправе, (магистарски рад одбрањен на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, 2001), 52.

општинског већа поднесе жалбу Уставном суду у случају да се појединачним актом и радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење општинске надлежности. Општи вид заштите се огледа у праву да орган општине – дакле скупштина или веће покрене поступак за оцену уставности и законитости републичког или покрајинског прописа којим се повређује право на локалну самоуправу.

4. О ЛОКАЛНОМ ИЗБОРНОМ СИСТЕМУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Како на државном нивоу одлучивања грађана на изборима, тако и на нивоу локалне самоуправе, могући су различити основни видови изборних система и то: већински, систем сразмерног представништва – пропорционални систем и мешовити систем, као и њихове варијанте. У науци уставног права, изборног права и теорији изборних система, водиле су се и воде се расправе о предностима и манама типова изборних система. Већински систем има своја два главна подсистема, а то су систем апсолутне већине и систем релативне већине. „Систему апсолутне већине (ако се не гласа преференцијално) се може замерити да зама-ра бираче потребом да се излази на гласање у два или више маха. Један број бирача и није заинтересован за други изборни круг, јер је њихов кандидат испао из изборне трке у првом кругу. Оба разлога смањују излазност, а тиме и легитимитет изабраног кандидата. Двокружни изборни систем доводи до непринципијелних коалиција између два изборна круга, које саблажњавају бираче (С. Јовановић), гласа се за кандидата по страначком задатку, иако он није стварни избор тог бирача. Отуда се може десити да буде изабран кандидат и гласовима оних који су били против њега у првом кругу“... Када је реч о систему релативне већине, професор Слободан Орловић указује да “овај изборни систем постепено доводи до двостраначког политичког система, у коме се две велике политичке странке периодично смењују на власти. Такође, систем релативне већине временом одстрањује или маргинализује политичке странке екстремне идеологије (јер не могу да освоје мандат), што стабилизује политички систем, као и чињеница да се формира, по правилу, једностраначка, стабилна влада. Ово је могуће, јер победничка политичка странка осваја већину од укупног броја посланичких мандата. Основни недостатак система релативне већине је нетачан однос између броја добијених гласова и мандата. Победничка политичка странка је надпредстављена – освојила је несразмерно већи број мандата у односу на добијене гласове, а остале политичке странке освајају мање мандата него што би им сразмерно добијеним гласовима требало припасти. Мање политичке странке и мањинске групе тешко освајају мандат, што значи да парламент не одражава политичку слику читавог друштва.”³¹

Једнокружни већински изборни систем може да уведе велику неправичност уопште, а посебно ако се примењује на локалном нивоу. Тако, примера ради, странка или групација грађана која је освојила, на пример, 15% гласова од укупног броја изашлих бирача, а нема коалициони капацитет, може да остане у најекстремнијем случају без иједног мандата у

³¹ Слободан Орловић, Уставно право (Нови Сад: Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Новом Саду, 2018), 157-158.

локалном представничком телу. Поводом предности, односно недостатака сразмерних избора, примећује се да они „обезбеђују већу сразмерност, односно правичност у расподели мандата а то је њихова главна мана. Такозвана праведност у расподели мандата омогућава постојање малих странака, односно превеликог броја парламентарних субјеката. Услед тога настају велики проблеми у формирању парламентарне већине, а и онда када се она формира долази до њеног лаког распада. Недостатак сразмерних избора, нарочито оних у великим изборним јединицама је и доминација странака при састављању изборних листи. У овом систему расподеле мандата странке су много значајније од кандидата, а независни кандидати, односно кандидати групе грађана, немају готово никакве шансе. У сразмерном изборном систему, уствари се гласа за странке, а не за изборне кандидате. Монопол странака у овом систему је тако јак, да се избори ближе посредним изборима, ... Сразмерним изборним системом се, по правилу, установљава чист вишестраначки систем. Он олакшава опстанак не само малих, већ и екстремних странака. Овај систем не тера странке на победу, нити стимулише умереност. Ко тежи победи мора да задовољи велики број гласача, што значи да мора да буде умерен. Пропорционални систем омогућава да се странка задовољи мањим бројем гласова, што не значи да не мора бити умерена, јер и без тога може остварити значајан резултат. Сразмерни изборни систем омогућава ширење политичког спектра и појаву већег броја парламентарних субјеката, дозвољавајући учешће у парламенту, чак и екстремним странкама. Овај изборни систем је, по мишљењу већег броја теоретичара, у основи неспојив са парламентаризмом, који не може функционисати без јасне, стабилне и убедљиве парламентарне већине. У другим системима поделе власти, сразмерни изборни систем даје мање погубне резултате, пошто у њима егzekутива не зависи у тој мери од подршке легислативе“.³²

За мешовите или комбиноване изборне системе примећује се да они „не представљају просту мешавину већинских и пропорционалних изборних института. Они имају властите карактеристике које их чине посебним типом изборног система. Два су таква структурна обележја: - постојање два различита нивоa расподеле мандата - номиналног и листовног - на којима бирачи истовремено гласају и на којима се расподељују мандати; - постојање института гласања са два гласа: номиналног којим се гласа за кандидата и листовног којим се гласа изборну листу. Две наведене карактеристике мешовитих изборних система - два структурно различита нивоa расподеле мандата и два структурно различита гласа - творе квалитативно другачију, дуалну структуру која представља институционални оквир унутар кога су актери мотивисани да развијају сложене и комплексне стратегије деловања, неуобичајене за традиционалне изборне моделе.“³³ Можемо констатовати да у већинским системима до изражаја више долази сама личност и компетенције кандидата за одборнике који су, по правилу, из локалне средине, а програм политичке странке више је у другом плану, што не значи да је потпуно занемарљив. Када је реч о правичности, она је на страни пропорционалног изборног система, који даје реалну слику односа политичких снага, како на централном нивоу, тако и на локалном нивоу организовања власти.

³² Мирослав Живковић, Дарко Симовић, Уставно право (Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2009), 122.

³³ Душан Вучићевић, Политичке последице мешовитих изборних система, (докторска дисертација, одбрање на на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, 2017), 342.

У Србији законодавство на локалном нивоу, а поводом избора одборника и расподеле мандата, кретало се путањом од система апсолутне већине, преко система релативне већине, до система сразмерног представништва. Тако је 1991. године уведен систем апсолутне већине у два круга, док је 1999. године, уведен већински једнокружни систем. „Закон о локалној самоуправи из 1999. представљао је ‘lex specialis у односу на Закон о избору народних посланика који предвиђа пропорционални систем’.³⁴ Наиме чланом 146 Закона о локалној самоуправи³⁵ било је прописано да је за одборника у изборној јединици изабран онај кандидат који је добио највећи број гласова.“ После петооктобарских промене из 2000. године, две године касније уведен је систем изборних листа, односно пропорционални систем на локалном нивоу, а и садашњим Законом о локалним изборима³⁶, остао је важећи пропорционални изборни систем. „Глас се за изборну листу кандидата за одборнике. Одборници се бирају у јединици локалне самоуправе као једној изборној јединици. Одборнички мандати расподељују се изборним листама сразмерно броју добијених гласова, а број мандата који припада изборним листама утврђује се применом система највећег количника. Одборнички мандати које је освојила изборна листа додељују се кандидатима за одборнике према њиховом редоследу на изборној листи.“³⁷ „У расподели мандата могу учествовати само изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од броја бирача који су гласали. Ако ниједна изборна листа није добила 3% гласова од броја бирача који су гласали, онда све изборне листе које су добиле гласове могу учествовати у расподели мандата.“³⁸ „Мандати се расподељују тако што се укупан број гласова који је добила изборна листа која учествује у расподели мандата подели сваким бројем од један до броја одборника који има скупштина. Добијени количници разврставају се по величини тако да изборној листи припада онолико мандата колико има својих количника међу највећим количницима свих изборних листа које учествују у расподели. Број највећих количника је број одборника који има скупштина. Ако две или више изборних листа добију количнике исте вредности на основу којих се расподељује мандат, предност има изборна листа која је добила већи број гласова. Ако одређеној изборној листи припада више мандата него што има кандидата за одборнике, мандат који се не додели тој изборној листи додељује се изборној листи којој припада следећи највећи количник за који није додељен мандат. Изборној листи која је прешла изборни цензус, а по систему највећег количника јој не припадне мандат додељује се један мандат на рачун изборне листе којој припада последњи количник на основу којег се добија мандат, а која није изборна листа националне мањине и која је добила више од једног мандата.“³⁹

34 С. Лилић, „Локална самоуправа и Закон о локалној самоуправи,“ Локална самоуправа – часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, 6 (2000), 19.

35 Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 49/99.

36 „Службени гласник РС“, бр. 14/2022.

37 Закон о локалним изборима, члан 5 ставови 2-5.

38 Закон о локалним изборима, члан 61.

39 Закон о локалним изборима, члан 62.

5. ПОЈЕДИНИ ПРЕДЛОЗИ ЗА РЕФОРМУ – ПРОМЕНУ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Реформа коју у овом раду предлажемо, могла би се кретати у правцу укидања тренутно важећег пропорционалног система на локалном нивоу. Ипак, не доводимо у питање да је овај тип изборног система правичнији, имајући у виду да бирачи на главном локалном изјашњавању гласају за странке, односно коалиције, па се у томе изражава правичност овог система из угла потребе странака да буду представљене у локалним парламентима, посебно оних које су мање. Мана пропорционалног система је појава локалних парламената са изразито великим бројем политичких странака, локалних политичких покрета, група грађана и коалиција. Као лоше решење код пропорционалног система, појављује се отежана могућност формирања стабилне локалне егzekутиве и већине,⁴⁰ односно високо плуралитетна скупштинска већина, а слична ситуација, наспрам скупштинске већине, могла би бити и у опозиционом табору. Треба имати у виду да код пропорционалног система и мале странке, односно групе грађана, су на локалном нивоу представљене. То значи да у пропорционалном систему значајан број учесника изборног процеса на локалном нивоу, улази у скупштину општине, па грађани који су гласали за бројчано слабе политичке групације, бивају представљени, а ефекат преливања првопласираним странкама је поприлично занемарљив. У варијанти пропорционалног система, где је низак цензус (по садашњем решењу је 3%), могло би да дође до појачане одговорности одборника, јер би на следећим изборима грађани вероватно поверили мандат, ако остану верни свом изворном програму презентованом током изборне кампање, а у оној мери колико је то могуће и његовим спровођењем током мандатног периода локалне скупштине.

Реформа изборног система у локалној самоуправи могла би се кретати у правцу враћања на двокружни или једнокружни већински систем по законодавству од 1991. и 1999. године. Има места и за афирмативне аргументе за увођење једног вида мешовитог система, тако што би се један део одборника бирао на основу већинске варијанте, а други по пропорционалном моделу. То што се залажемо за увођење другачијег типа изборног система, уместо садашњег пропорционалног који је у употреби на локалном нивоу, настало је као последица незадовољавајуће праксе на политичким сценама наших локалних самоуправа. Реч је о једном чудном мозаику са две слике. На првој слици видимо зависност одборника од политичких странака, поготову ако су они представници владајуће политичке номенклатуре на републичком нивоу, а на другој слици видимо промену страначког колорита и то претежно одборника опозиционих политичких групација и група грађана, тако што се формирају нове странке или коалиције, које нису учествовале на изборима, па долази до појаве

40 Тако, на изборима за Скупштину града Београда, одржаним 17. децембра 2023. године, изборна листа Александар Вучић – Београд не сме да стане је добила 49 од укупно 110 мандата, изборна листа Ивица Дачић – премијер Србије, Тома Фила – градоначелник Београда 5 мандата, Србија против насиља 43 мандата, др Милош Јовановић – Нада за Београд 7 мандата, Ми – глас из народа – Александар Јерковић 6 мандата. Наиме, странке владајуће коалиције са републичког нивоа, освојиле су 54 мандата, што је недовољно за минималну већину, која износи 56 мандата. Чак и да је формирана скупштинска већина од датог броја мандата, она би била, како се каже „танка“. Имајући све у виду, односно немогућност да се код овакве расподеле мандата постигне стабилна скупштинска већина у Београду, партије владајуће коалиције са републичког нивоа, одлучиле су да се иде на поновне изборе у главном граду.

делегитимизације. Да је легитимитет доведен под знак питања, још више долази до изражаја код преласка одборника из једне парламентарне странке или коалиције на локалном нивоу у други политички табор, чак и онај табор који је одборнику, који у њега прелази, био изразито противнички. У скупштинама јединица локалне самоуправе, пропорционални систем често доводи до тога да је од огледало владајуће коалиције која формира извршну власт у републици. Аргумент за овакав политички процес налази се у потреби елита да имају исте политичке боје, које их подржавају од локалног до централног нивоa власти. За овакву појаву могу се упутити и критике и похвале. Критике се односе на утицај извршне власти републичког нивоa на егзекутиву на локалном нивоу, а томе је заслужна јака страначка дисциплина. Похвала би се кретала у следећем правцу – локалне егзекутиве из више разлога немају довољно финансијских средстава за успешно управљање заједницом за коју су одговорне. У том смислу, потребна је финансијска дотација локалној егзекутиви у решавању материјално-финансијских проблема од стране централне егзекутиве. Оне се лакше добијају, ако су власти на локалном нивоу пресликане оној на централном. То, додуше, не значи да нема и позитивних примера или да их није било у финансијској дотацији, опозиционим локалним самоуправама, од стране финансијски надлежних органа централне извршне власти.

Ако би се покушало са увођењем чистог већинског система, неvezано да ли је реч о варијанти једнокружног или двокружног, односно апсолутне или релативне већине, наишло би се на брану у виду уставне одредбе о пропорционалној заступљености националних мањина у јединицама које имају мешовити национални састав.⁴¹ Као компромисни модел који може бити понуђен, било би увођење већинско-пропорционалног система, који би довео до помирења два захтева – првог, а то је избор представника националних мањина и другог у виду избора респектабилних личности. Дакле, у пропорционалном делу овог мешовитог система и представници националних мањина би имали своје одборничке мандате у скупштинама јединица локалне самоуправе. Међутим, мешовити изборни систем није добар само због испуњења два поменута захтева и њега би ваљало увести у свим јединицама локалне самоуправе, а не само оним које имају мешовити национални састав. У том изборном систему представљене су и политичке партије, с обзиром да се гласа и за партијску листу, али и појединци, јер се гласа и за кандидате.

Садашње стање, а поводом избора за скупштине јединица локалне самоуправе, као да је довело до тога да су ово пре избори за скупштине јединица локалне управе. Наиме, мала пролазност на изборима довела је до тога да независни одборници, који су угледни чланови локалне заједнице, теже освајају одборничке мандате. Ипак, у појединим локалним самоуправама у Србији, на изборима групе грађана освајале су и освајају респектабилан број одборничких мандата.⁴²

41 „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.“ Устав Републике Србије, члан 180 став 4.

42 Тако, на пример, на изборима за Скупштину града Крагујевца одржаним 2023. године, Група грађана под називом „Слађан Ракић – Крагујевачка иницијатива – Покрет волим село своје – Еко парк“, освојила је 11,9% гласова, пласиравши се као трећа по снази групација у локалном парламенту. Овај резултат демантује тврдњу да у пропорционалном систему на локалном нивоу нема места за независне кандидате.

6. О ИЗБОРУ ПРЕДСЕДНИКА ОПШТИНА И ГРАДОНАЧЕЛНИКА

У политичком животу, у модерној држави, егзекутива је преузела доминацију, а због неопходности брзог и ефикасног доношења одлука и њиховог спровођења у живот. То се често чини и на уштрб демократског духа у једном друштву. У локалној самоуправи, пак, долази до антагонистичке супротстављености два суштинска начела – начела демократије и начела ефикасности и економичности. Добро управљање у локалној самоуправи своди се на приближавање ових начела, а не њихову супротстављеност. Тако, начело ефикасности и економичности приликом доношења одлука и њихова примењивост, изведено је у неким упоредно-уставним системима до крајњих граница. У Сједињеним Америчким Државама за то је пример менаџерски модел локалне самоуправе. Тако, професионални менаџери, који су изабрани на конкурс, управљају локалним самоуправама које су усвојиле овај модел. Менаџерски модел показао је и добре стране у пракси и о томе се говори у теорији.⁴³ Ипак, не треба сметнути са ума да је главна сврха локалне самоуправе управљање локалним пословима. То право грађана не потиरे могућност да на локалном нивоу егзистира снажна егзекутива, посебно у случају када је изабрана од стране бирача непосредним путем. У Европи на значају добија све више идеја да се локални политички лидери бирају директним народним гласањем. „Уосталом и Конгрес локалних и регионалних власти Већа Европе је у својој Препоруци 151 (2004) истакао четири предности непосредно бираног градоначелника: већа легитимност, већа идентификација, већа одговорност, боље управљање и већа стабилност.“⁴⁴

У многим европским државама у спроведене су значајне реформе институционалног оквира њихових јединица локалне самоуправе. „Најважнија међу њима, према нашем мишљењу, увођење је непосредног избора градоначелника. То се признаје и у Резолуцији 139 Конгреса локалних и регионалних власти Еуропе, која наводи да је `непосредни избор градоначелника од стране народа процедура која се све више користи у државама чланицама Вијећа Еуропе при избору шефа извршне власти`. У другом извјешћу констатира се да `узимајући у обзир све чимбенике, чини се како постоји једна одлучна и доиста растућа склоност непосреднијем избору` локалне извршне власти у државама чланицама Вијећа Еуропе.`“⁴⁵ Ипак, непосредан избор градоначелника има своје добре и лоше особине.

43 Професор Предраг Димитријевић указује да су главне предности модела локалног менаџера: „ефикасност, професионалност и демократичност (САД, Канада, Аустралија, а све више у Европи). У овом моделу постоји јасна подела функција и јасно раздвајање политике од администрације и локалне политичке елите од професионалних управљача. Ово раздвајање је у контексту, не само повлачења границе између политичке и административне одговорности, већ и јаснијег разграничења политичких административних функција, политичких и административних тела итд. ... У том смислу може се поставити питање да је менаџер политички орган или административни службеник? Сигурно да у раду менаџера постоји и политички аспект рада са наглашеним менаџерским надлежностима високог административног службеника који управља `својим` административним тимом. Политика има утицај на избор и вршење функције овог административног органа који је по својој природи административно-политички орган. Административни по професионализму у обављању послова, а политички по избору и трајању функције.“ Предраг Димитријевић, Менаџмент јавне управе (ауторизована скрипта), 2015, 85.

44 Ј. Миловановић, „Поједини разлози за увођење модела непосредно бираног градоначелника у граду Београду“, Администрација и јавне политике, 3 (2015), 34.

45 Robert Podolnjak, Đorđe Gardašević, „Neposredno izabrani gradonačelnik i problem kohabitacije - Slučaj hrvatskog glavnog grada Zagreba“, REVUS, 20 (2013), 61.

Устав Републике Србије препустио је законодавцу да одреди који су извршни органи локалне самоуправе. „У Уставу је изричито предвиђено једино да општина има скупштину општине, док је у погледу осталих органа регулисано да их општина одређује својим статутом у складу са законом. Међутим, у Закону о локалној самоуправи су предвиђени сви органи општине Органи општине су скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа ... Извршну власт у општини врше председник општине и општинско веће. За разлику од претходног периода, када је председник општине биран на непосредним изборима, према Закону из 2007. године председника општине бира скупштина општине, из реда одборника, на време од 4 године, тајним гласањем већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине. Кандидата за председника општине предлаже председник скупштине општине.“⁴⁶ Заменик председника општине је функција коју предвиђа Закон о локалној самоуправи, а своди се на то да у случају када је председник одсутан или спречен да обавља своју дужност, овог замењује. Избор заменика нормиран је истоветно, као и избор председника општине, с тим што се разликује у погледу предлога за кандидатуру. Док кандидата за председника општине, као што је наведено, предлаже председник скупштине општине, кандидата за заменика председника општине овлашћен је да предложи кандидат за председника општине. У скупштини општине, а након избора председника општине и његовог заменика, за оба ова функционера престаје мандат одборника и они се у току трајања свог мандата налазе на сталном раду у општини. Овлашћења председника општине лоцирана су у члану 44 Закона о локалној самоуправи. Тако, председник општине је овлашћен да „1) представља и заступа општину; 2) предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина; 3) наредбодавац је за извршење буџета; 4) усмерава и усклађује рад општинске управе; 5) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине и 6) врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.“ Чланови општинског већа по положају су председник општине и његов заменик, а председник општине је, по функцији, и председник општинског већа, чији се чланови бирају на истој седници на којој се врши избор председника општине и његовог заменика. Председник општине, односно градоначелник, истовремено је инокосни орган извршне власти, а по положају је на челу колегијалног извршног органа – општинског, односно градског већа. То значи да је у председнику општине, односно градоначелнику, дошло до стапања две функције – сталног извршног органа, који има посебна овлашћења и председника општинског, односно градског (извршног) већа, који такође има аутономне извршне прерогативе.

У систему локалне самоуправе, а на основу Закона о локалној самоуправи, председник општине, односно градоначелник, осигурао је значајан, истакнут положај. Поставља се питање да ли то значи да је уставна норма, која предвиђа скупштински систем власти у јединицама локалне самоуправе занемарена, те да је уведен систем поделе власти. Поводом тога, изнет је став у теорији: „Законом о локалној самоуправи из 2002. године уводи се ограничено начело поделе власти у организацију локалне власти. Ово начело се, пре свега, испољава непосредним избором председника општине и градоначелника од стране грађана (при чему, не може да се бира, из реда одборника), поделом надлежности између скупштине општине и председника општине, односно градоначелника, као носиоца извршне функције и др. Начело поделе власти се образлаже (а посебно се образлагало у расправи у Народној

46 Милков, Управно право I - Уводна и организациона питања, 150-151.

скупштини) потребом да се уведе један чист, једноставан модел, са мањим бројем субјеката и њиховим јасним правима и обавезама, како би се остварио доследан систем поделе власти и лоцирања одговорности. Међутим, Закон о локалној самоуправи из 2007. године, полазећи од чл. 191 Устава, враћа се на одређено, циљано начело јединства власти, јер је скупштина јединице локалне самоуправе највиши орган локалне власти (чл. 180 ст. 1 Устава) и одлучује о избору извршних органа и они су јој, према Закону, одговорни за свој рад. Према томе, овим је Законом успостављен, наново, специфичан скупштински систем локалне власти, као резултат, како се образлагало у предлогу Закона, чињенице да је у режиму Закона из 2002. године, долазило често до сукоба и разилажења скупштине и извршних органа, првенствено председника општине, поготову ако је председник општине долазио из различите политичке опције, него што је била скупштинска већина, што је доводило до застоја, па и блокаде рада органа јединице локалне самоуправе, а у крајњем се завршавало распуштањем скупштине и образовањем од стране Владе привременог органа за обављање послова из њене надлежности.⁴⁷

Питање доласка на функцију инокосног органа локалне егzekутиве добија на значају, због тога што има широка и разнолика овлашћења. Наиме, чл. 193 ст. 4 Устава Републике Србије, регулисано је да „скупштина општине одлучује о избору извршних органа у општини у складу са законом и статутом“. Међутим, већ у наредном ставу истог члана прописано је да се избор извршних органа града и града Београда уређује законом. Дакле, могуће је различито тумачење израза „одлучује о избору“. Тако је професор Ратко Марковић у вези са овим питањем приметио: „Он може значити да скупштина општине бира извршне органе у општини, али и да скупштина општине у свом статуту по основу свог права на самоорганизовање, утврђује да ли ће председника општине бирати грађани у општини непосредно или одборници у скупштини општине“.⁴⁸ Сматрамо да је опредељење законодавца било више у складу са уставном нормом, којом је прописано да је скупштина општине највиши орган јединице локалне самоуправе, а имајући у виду да се на нивоу локалне самоуправе предвиђа једна врста скупштинског система. „У односу на законску регулативу, промењен однос између представничког органа, скупштине општине, и извршних органа у општини, који се сада заснива на скупштинском систему власти ... који се заснива на јединству (не на подели) власти у корист скупштине, који је постојао у време постојања социјалистичке Југославије (1946–1992). У том систему власти све органе бира и разрешава Скупштина што, кад је реч о општини, и пише у Уставу у чл. 191. ст. 4.“⁴⁹

Непосредни избор локалних извршних органа, довео би до стављања знака једнакости са легитимитетом који има локално представништво. Веома је замисливо да би искрсли проблеми на релацији председник општине, односно градоначелник и скупштинска већина, када они потичу из различитих политичких групација.⁵⁰ Директан избор председника

47 Милан Влатковић, *Право локалне самоуправе* (Бања Лука: Бесједа, ВЛС, 2008), 272–273.

48 Ратко Марковић, *Уставно право – Приручник за полагање правосудног испита* (Београд: ЈП „Службени гласник“, 2009), 227.

49 Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2 (2006): 36.

50 О проблему кохабитације на српском примеру у јединицама локалне самоуправе пише Богољуб Милосављевић: „На почетку 2002. донет је Закон о локалној самоуправи, којим је она добила прикладнији правни оквир. Изворне и поверене надлежности су обogaћене новим пословима, утврђен је нови систем финансирања,

општине би конституционо моделиран скупштински систем устројства локалне самоуправе усмерио ка мешовитом, а није немогуће замислити у пракси систем власти који је сличан председничком. Своје добре стране, непосредан избор градоначелника свакако има и на то се указује у теорији. Ако се у обзир узме позитивна теоријска аргументација у прилог непосредног избора градоначелника и одредба Устава да се уређење извршних органа града и града Београда препушта законској материји, постоји солуција „раздвајања“ начина избора градоначелника градова и председника других општина. Такав приступ нормативног регулисања, на основу којег би се градоначелници бирали директно од стране грађана, а председници општина посредно од стране скупштина, може позитивно утицати на развој локалне самоуправе. Дакле, у вези са проблемом раздвајања избора градоначелника који би се бирали непосредно, а председници општина, као и до сада – посредно, постављено је питање у уставно-правној теорији „какав је то систем локалне самоуправе, у којој се извршни органи општине бирају на један, а извршни органи града и града Београда на други начин.“⁵¹

Има аргумената да се уведе снажна извршна функција у градовима у односу на ситуацију, када су у питању мале општине. Примери јединица локалне самоуправе, где је могућност утицаја грађана на управљање и извршавање послова од локалног значаја сужена у односу на мање општине су град Београд и градови. Повећање извршних овлашћења градоначелника је у вези са њиховим избором. По правилу, када се имају већа овлашћења у било ком послу, то би требало да кореспондира са већим процентом ефикасности његовог извршавања. Са директним избором градоначелника треба да се налази у вези и институт његовог опозива који се налази у рукама бирача. Тиме се ствара институционално средство појачане контроле непосредно изабраних првих људи градова од стране грађана и већи обим одговорности пред истима. „То би био још један корак напред у правцу ублажавања монотипности локалне самоуправе у Србији – велике јединице би имале снажнију егзекутиву, способну да ефикасно и правовремено задовољи потребе великог броја становника, док би мале јединице задржале 'мекшу' егзекутиву, а главну реч у њима би и даље водило локално представништво, што је примереније јединицама локалне самоуправе са малобројним становништвом.“⁵² Међутим, искрсава питање да ли би установљивање непосредног избора градоначелника било у складу са уставном нормом која инаугурише скупштину као највиши представнички

успостављена су јаснија правила за односе локалне самоуправе са централним органима и иновирана је структура локалних органа. Поред непосредно биране одборничке скупштине, уведен је први пут непосредан избор градоначелника, односно председника општине, а поред та два органа предвиђени су општинско/градско веће и локална управа, као и локални заштитник грађана и још неки други факултативни органи. Србија и Црна Гора су 3. априла 2003. примљене у Савет Европе (СЕ), што је омогућило учешће представника локалне самоуправе у институцијама те организације. Септембра 2004. одржани су локални избори на којима су изабрани одборници локалних скупштина и председници општина односно градоначелници. Убрзо по спроведеним локалним изборима показало се да у функционисању локалних органа постоје озбиљни проблеми. У више од једне трећине општина и градова настала је политичка блокада у раду органа, због тога што су председници општина (градоначелници) припадали једним, а одборничка већина у скупштини другим политичким странкама. Идеја о непосредном избору председника општине (градоначелника) стога је напуштена већ 2006. То је учињено у новом Уставу Републике Србије (Устав).“ Bogoljub Milosavljević, „Reforma lokalne samouprave u Srbiji“, *Hrvatska komparativna javna uprava*, 3 (2012), 750-751.

51 Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2 (2006): 36.

52 Марко Станковић, *Локална самоуправа у Србији – Право локалне самоуправе* (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2018), 188.

орган јединица локалне самоуправе. На основу Устава од 1990. године, Народна скупштина је била овлашћена да квалификованом већином смени непосредно изабраног председника Републике, уколико установи да је дошло до кршења Устава од стране шефа државе. Да ли ово право треба поверити локалној скупштини, ако иста дође до закључка да је непосредно изабрани градоначелник повредио статут јединице локалне самоуправе као њен највиши правни акт? Коначно, да ли би установљаванем таквог права у систему власти у локалној самоуправи, на хијерархијској лествици био задржан положај локалне скупштине као највишег органа власти? Одговор је одричан, јер долази до кршења супстанце скупштинског система, коме је инхерентно да скупштина бира и опозива егзекутиву. Поводом установљавња права локалне скупштине да непосредно изабраног градоначелника смени, ту би била у најави повреда начела народне суверености, с обзиром да би градоначелника, који је директно изабран, смењивала скупштина, која је такође непосредно изабрана и има исти демократски капацитет. Сматрамо да док постоји уставна одредба по којој је скупштина највиши представнички орган у локалној самоуправи, тешко је установити нормативну конструкцију снажног и директно изабраног градоначелника, без обзира на снажну аргументацију у прилог овом решењу. Законско установљавње непосредно изабраног градоначелника са становишта уставности и законитости је неодрживо, иако је доста јасно шта је уставотворац хтео када је регулисао да се избор извршних органа градова и града Београда нормира законом, а то је шири аутономија у уређењу те материје, него када су у питању општине.

7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

На српском правном поднебљу локална самоуправа имала је положај обичајног права да би, коначно, дошла до конституционализованог статуса. Особине положаја локалне самоуправе у Србији су право на самоорганизовање и, истовремено, коришћење изворних надлежности. Локалну самоуправу у Србији карактерише близина власти грађанима и њихова могућност да непосредно одлучују о најважнијим питањима од локалног значаја. Колико-толико локална самоуправа у Србији, али и у многим другим државама, остала је извориште директне демократије. Међутим, јачањем савремене државе дошло је до нарушавања одређених институција унутар локалне самоуправе, па и самог непосредног одлучивања грађана. Наиме, то непосредно одлучивање своди се, уствари, на чин гласања периодично за локалне представничке органе, а у неким државама и инокосне егзекутивне органе. Ако нема изворних надлежности, нема ни локалне самоуправе, а ту се ради о пословима које је држава највишим општим правним актом доделила локалној самоуправи. Изворне надлежности које су локалној самоуправи у Србији додељене, она врши у складу са законом. И у томе се огледа делимично сужавање карактера оригинарности тих послова. Право на самоорганизовање је иницијално изворна надлежност локалне самоуправе, а такође се огледа у законском нормирању и ограничењу. Праву на самоорганизовање је тиме нарушена правна природа, јер се приближава пренетим, а удаљава од изворних надлежности. На основу Устава, скупштина општине је орган који је иницијално део права локалне самоуправе на самоорганизовање. Остали органи предмет су законског уређења. Поводом поделе на изворне и пренете послове у вези је и квалитет надзора који има централна власт. Уставни суд даје

коначну реч поводом уставности и законитости изворних послова. Без права на заштиту нема аутономног положаја локалне самоуправе. Иначе, заштита је усмерена, како на појединачне, тако и на опште правне акте којима се може нарушити право на локалну самоуправу. И у овом случају, заштита је поверена аполитичком органу – Уставном суду.

У раду смо тежиште разматрања усмерили на постављање питања који би тип изборног система био бољи за изборе у јединицама локалне самоуправе у Србији. И стручна, и лаичка јавност, заинтересована је за одређене типове изборних система, односно ту проблематику, због значајног утицаја коју одређени модел изборног система има на деловање партија и њихове шансе да освоје власт, односно да у њој делимично учествују или бар, да буду репрезентоване у представничким органима. Изборни системи се обликују због предности које оне могу дати партијском естаблишменту. Међутим, предност коју изборни систем даје једној партији или коалицији партија не мора, уједно, да буде и предност за друштво. Тако, изборни систем може довести до надпредстављености једне партије или коалиције, а умањења значаја других партијских структура. Тако се ствара погодно тле за неодговорну владавину, а у нашем случају трансформације локалне демократије у локалну аутократију. Неправичан изборни систем има негативне последице на друге елементе политичког система. Зато искрсавају питања који је изборни систем најбољи. И у овом раду је о томе прозборено. Тако се истиче: „Спор око изборног система је у суштини расправа о жељеној природи владе и принципима који подржавају `доброу` владу. На пример, да ли је представничка влада важнија од делотворне владе? Да ли је нагињање компромису и сагласности боље од давања предности уверењима и принципјелности? То су нормативна питања на која се не могу дати објективни одговори. Штавише, у светлу сложене улоге коју имају, избори могу бити оцењени према различитом распону критеријума, који су, неретко у међусобној супротности. Изборни системи стога завређују само ограничену подршку, која осликава предности над манама и њихових јаких страна у односу на друге системе.“⁵³

У Србији су деведесетих година XX века на локалним изборима примењивана два типа већинског изборног система. Њихова слаба страна огледа се у оцени функције представљања. У већој мери, а реч је о већинском једнокружном систему или мањој, али незанемарљивој мери, а реч је о двокружном већинском систему, примена ових изборних система занемарује жеље бирача, због чињенице да представљање странака, односно коалиција, није адекватна њиховој изборној јачини. То посебно долази до изражаја, када су у питању мање странке и коалиције. Тако, на пример, на општинским и градским изборима 2000. године, када је у примени био систем релативне већине у једном кругу („победник узима све“), коалиција – Демократска опозиција Србије је у неким општинама и градовима имала преко 90% одборничких места, иако то није одговарало проценту њене подршке у бирачком телу.⁵⁴ Дакле, већински једнокружни изборни систем итекако не одражава расподелу преференција гласача. У евентуалној промени изборног система у Србији у јединицама локалне самоуправе, ако би се увео двокружни већински систем, у таквом систему избори би успели само ако је на

⁵³ Endru Hejvud, *Politika* (Beograd: Clio, 2004), 440-441.

⁵⁴ Тако је, на пример, ДОС у Скупштини града Београда 2000. године, од 110 одборника добио 105 (95,45% мандата на освојених 52,78% популарних гласова), а СПС-ЈУЛ 4 мандата (3,64% на 29,10% гласова изашлих бирача). Подаци о броју одборника наведени према: Републички завод за информатику и статистику, Избори 2000. за одборнике скупштине општина и градова, за одборнике Скупштине града Београда и града Ниша, Београд, фебруар, 2001, стр.122.

њих изашло 50%+1 од укупног броја бирача. Уколико би се примењивао само овај изборни систем, многе локалне партије и покрети, али и мање странке које делују на националном нивоу, а немају коалициони капацитет ни за први, ни за други изборни круг, остале би без одборничких места. То имплицира ситуацију да њихови бирачи нису представљени, а из угла локалне демократије то је изузетно неправедно. Ипак, већински двокружни систем могао би да створи јачу конекцију између бирача и одборника или би, бар тако требало да буде. То је и разлика овог система од пропорционално, где су у првом плану више лидери странака и коалиција, него кандидати за одборнике. Из тих разлога смо се у раду заложили за имплементацију једне варијанте мешовитог система и то тако што би део одборничких места био попуњен помоћу апсолутне већине у првом, односно релативне већине у другом кругу избора, а остала одборничка места би била попуњена са страначке листе. То значи да бирачи дају два гласа, један за кандидата у њиховој изборној јединици а други за одређену партију. Ипак, на постављено питање о томе да ли је овај систем идеално типски за изборе за јединице локалне самоуправе, не може се дати једнозначан и искључиво позитиван одговор. Предности увођења овог типа мешовитог изборног система, могла би се огледати у томе да његова хибридна природа ствара својеврсну равнотежу представљања изборних јединица и изборну правичност. У том мешовитом систему страначке листе би омогућиле да читава скупштина јединице локалне самоуправе буде сразмерно представљена. *De lege ferenda* овакав тип изборног система би омогућио бирачима да изаберу представнике своје изборне јединице из једне странке, а примера ради, да се за образовање општинског или градског већа да подршка некој другој партији.

Без обзира што се залажемо за увођење оваквог типа изборног система, не пренебрегавамо и његове мане. Наиме, с обзиром да у овом систему постоје изборне јединице у којима се бира један посланик, односно одборник, то има утицаја на високу пропорционалност. У оваквом моделу изборног система постоје две врсте представника. Једни су изабрани пропорционалним путем, а други већинским. Тиме се долази до питања ко од изабраних представника има већу одговорност према бирачима. Мишљења смо да је она већа код представника који би били изабрани већинским путем. Ипак, тако нешто зависи од саме личности и како се схвата одговорност. Могло би се десити да странке на партијској листи истакну оне кандидате за одборнике, који би по победи били на руководећим функцијама у градовима и општинама. Тиме не долази толико до умањења моћи партија, јер оне не одлучују само о томе ко има привилегије да се нађе на листи, а ко мора да се бори за наклоност бирача као појединачни кандидат. Наиме, одлука партија тиче се и места на листи. Без обзира на ове мане мешовитог изборног система, сматрамо да претежу његове позитивности. Ваља указати да је локална демократија у Србији удаљена од пожељног и истински демократског система. То је систем са доста дефеката, а овде су изложени неки предлози како да се ти дефекти исправе.

Поводом избора градоначелника и председника општина непосредним путем, то би решење било могуће тек променом Устава из 2006. године – дакле, променити норму по којој је скупштина јединица локалне самоуправе, највиши представнички орган, што значи уклањање локалног скупштинског система власти. Тада би се градоначелници и председници општина могли бирати директно већинским системом и то његовом варијантом – системом додатног гласа. Карактеристике овог система се могу свести на следеће – кандидат који победи, мора да освоји 50%+1 оних који су изашли на гласање; бројање гласова се врши према првом избору; уколико ниједан кандидат не освоји преко 50% гласова, последњи кандидат

испада, односно одстрањује се, а гласови тог кандидата се преливају или пребацују ономе који су били други или следећи избор бирачима, а таква операција се врши све док један од кандидата не освоји већину, што значи да сви кандидати опадају осим прва два. Предности оваквог могућег избора градоначелника је у томе што се овим типом већинског система мање распе (односно пропадне) гласова него у систему „први узима све“. Такође врлина овог модела већинског система је да на резултат не утичу договори између кандидата, као када је реч о двокружном већинском систему. Без обзира што победнички кандидат мога да обезбеди више од половине подршке бирачког тела, то не би искључило постојање општинског или градског већа које је једностраначки обојено или састављено од једне предизборне коалиције. Дакле не би се отворио проблем кохабитације.

Међутим, треба указати и на појединце мане овако непосредног избора градоначелника. У овом систему, који није много пропорционалнији од варијанте “први је победник” и даље је видљива предност великих странака, што ипак не значи да независни кандидати не би победили. Победе независних кандидата или кандидата мањих партија, могле би да отворе проблем кохабитације. Такав проблем је видљивији него код победе кандидата неке велике странке или коалиције.

О евентуалним променама изборног система на локалном нивоу у Србији, чиме смо се, превасходно, бавили у овом раду, не може се врши изоловано посматрање од потребе за новим институционалним дизајнима у целокупном политичком систему. Промена изборног система на локалном нивоу, могла би да доведе до прекомпозиције политичке сцене у локалним заједницама, а тиме да отвори питања и других реформских процеса у политици, па и промена изборног система на нивоу Републике.

РЕФЕРЕНЦЕ

1. Влатковић, М., Правна заштита локалне самоуправе, Магистарски рад, Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2001.
2. Влатковић, М., Право локалне самоуправе, Бања Лука: Бесједа, BLC, 2008.
3. Вучетић, Д., Децентрализација у континенталним правним системима, Докторска дисертација, Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу, 2012.
4. Вучићевић, Д., Политичке последице мешовитих изборних система, Докторска дисертација, Београд: Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2017.
5. Golić, D., Šoltes, I., Karakteristike lokalne samouprave zemalja u tranziciji, Pravo - teorija i praksa, 5-6/2009.
6. Гузина, Р, Актуелност идеје Светозара Марковића о локалној самоуправи, Анали Правног факултета у Београду, 3-4/1968.
7. Димитријевић, П., Менаџмент јавне управе, (ауторизована скрипта), 2015.
8. Живковић, М., Симовић, Д., Уставно право, Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2009.
9. Закон о локалним изборима, „Службени гласник РС“, бр. 14/2022.
10. Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 49/99.

11. Закон о локалној самоуправи, “Сл. гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон.
12. Закон о територијалној организацији, “Службени гласник РС”, бр. 47/91, 79/92, 82/92 - испр., 47/94 и 49/99 - др. закон.
13. Ivančević, G., Razvoj lokalne samouprave u Srbiji, Kultura polisa, 46/2021.
14. Kecman, M., Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji, Industrija, 3/2010.
15. Костић, Л., Уставно право (Сабрана дела - први том), Београд: ЗИПС Српска радикална странка, 2000.
16. Лилић, С., Локална самоуправа и Закон о локалној самоуправи, Локална самоуправа – часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, 6/2000.
17. Логарушић, Д., Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу, Докторска дисертација, Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2016.
18. Лукић, М., Улога буџета у финансирању локалне самоуправе, Војно дело, 2/2019.
19. Максимовић, Н., Административно-територијална организација и локална самоуправа у Видовданском уставу, Докторска дисертација, Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу, 2021.
20. Марковић, Г., Уставно право, Источно Ново Сарајево: ЈП “Завод за уџбенике и наставна средства”, А.Д., 2021.
21. Марковић, Р., Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2006.
22. Марковић, Р., Уставно право – Приручник за полагање правосудног испита, Београд: ЈП „Службени гласник“, 2009.
23. Марковић, Р., Уставно право, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 2014.
24. Martin, S., Local Government Improvement in England: Policies, Progress and Prospects, Commonwealth Journal of Local Governance, 8-9/2011.
25. Милков, Д., Управно право I - Уводна и организациона питања, Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2016.
26. Milosavljević, B., Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: analiza pravnog okvira sa preporukama, Bijeljina: Savez opština i gradova, 2010.
27. Milosavljević, B., Reforma lokalne samouprave u Srbiji, Hrvatska komparativna javna uprava, 3/2012.
28. Миловановић, Ј., Поједини разлози за увођење модела непосредно бираног градоначелника у граду Београду, Администрација и јавне политике, 3/2015.
29. Орловић, С., Уставно право, Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2019.
30. Орловић, С., Уставно право, Нови Сад: Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Новом Саду, 2018.
31. Орловић, С., Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2015.
32. Петров, В., Станковић, М., Уставно право, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

33. Podolnjak, R., Gardašević, Đ., Neposredno izabrani gradonačelnik i problem kohabitacije - Slučaj hrvatskog glavnog grada Zagreba, REVUS, 20/2013.
34. Републички завод за информатику и статистику, Избори 2000. за одборнике скупштина општина и градова, за одборнике Скупштине града Београда и града Ниша, Београд, фебруар, 2001.
35. Rešetar, V., Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj, Hrvatska komparativna javna uprava, 2014.
36. Sheldrake, M., Karakteristike i tradicije lokalne uprave u Velikoj Britaniji, u: Damjanović, M. Uporedna iskustva lokalnih samouprava (str. 41-61), Beograd: Magna Agenda, 2002.
37. Stanković, M., Broj i veličina opština u Srbiji, Pravni život, 12/2013.
38. Станковић, М., Локална самоуправа у Србији – Право локалне самоуправе, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2018.
39. Fridrih, K., Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi, Podgorica: CID, 2005.
40. Hejvud, E., Politika, Beograd: Clio, 2004.

REFERENCE

1. Vlatković, M., Pravna zaštita lokalne samouprave, Magistarski rad, Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2001.
2. Vlatković, M., Pravo lokalne samouprave, Banja Luka: Besjeda, BLC, 2008.
3. Vučetić, D., Decentralizacija u kontinentalnim pravnim sistemima, Doktorska disertacija, Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2012.
4. Vučićević, D., Političke posledice mešovitih izbornih sistema, Doktorska disertacija, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2017.
5. Golić, D., Šoltes, I., Karakteristike lokalne samouprave zemalja u tranziciji, Pravo - teorija i praksa, 5-6/2009.
6. Guzina, R., Aktuelnost ideje Svetozara Markovića o lokalnoj samoupravi, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 3-4/1968.
7. Dimitrijević, P., Menadžment javne uprave, (autorizovana skripta), 2015.
8. Živković, M., Simović, D., Ustavno pravo, Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2009.
9. Zakon o lokalnim izborima, „Službeni glasnik RS“, br. 14/2022.
10. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, br. 49/99.
11. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon.
12. Zakon o teritorijalnoj organizaciji, „Službeni glasnik RS“, br. 47/91, 79/92, 82/92 - ispr., 47/94 i 49/99 - dr. zakon.
13. Ivančević, G., Razvoj lokalne samouprave u Srbiji, Kultura polisa, 46/2021.
14. Kecman, M., Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji, Industrija, 3/2010.

15. Kostić, L., Ustavno pravo (Sabrana dela - prvi tom), Beograd: ZIPS Srpska radikalna stranka, 2000.
16. Lilić, S., Lokalna samouprava i Zakon o lokalnoj samoupravi, Lokalna samouprava – časopis za teoriju i praksu lokalne samouprave, 6/2000.
17. Logarušić, D., Ustavno-pravna zaštita prava na lokalnu samoupravu, Doktorska disertacija, Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2016.
18. Lukić, M., Uloga budžeta u finansiranju lokalne samouprave, Vojno delo, 2/2019.
19. Maksimović, N., Administrativno-teritorijalna organizacija i lokalna samouprava u Vidovdan-skom ustavu, Doktorska disertacija, Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2021.
20. Marković, G., Ustavno pravo, Istočno Novo Sarajevo: JP “Zavod za udžbenike i nastavna sred-stva”, A.D., 2021.
21. Marković, R., Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2/2006.
22. Marković, R., Ustavno pravo – Priručnik za polaganje pravosudnog ispita, Beograd: JP „Službeni glasnik“, 2009.
23. Marković, R., Ustavno pravo, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2014.
24. Martin, S., Local Government Improvement in England: Policies, Progress and Prospects, Commonwealth Journal of Local Governance, 8-9/2011.
25. Milkov, D., Upravno pravo I - Uvodna i organizaciona pitanja, Novi Sad: Pravni fakultet Uni-verziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost, 2016.
26. Milosavljević, B., Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: analiza pravnog okvira sa preporukama, Bijeljina: Savez opština i gradova, 2010.
27. Milosavljević, B., Reforma lokalne samouprave u Srbiji, Hrvatska komparativna javna upra-va, 3/2012.
28. Milovanović, J., Pojedini razlozi za uvođenje modela neposredno biranog gradonačelnika u gradu Beogradu, Administracija i javne politike, 3/2015.
29. Orlović, S., Ustavno pravo, Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost, 2019.
30. Orlović, S., Ustavno pravo, Novi Sad: Centar za izdavaštvo i informisanje Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu, 2018.
31. Orlović, S., Ustavnopравни položaj lokalne samouprave u Srbiji, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 4/2015.
32. Petrov, V., Stanković, M., Ustavno pravo, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
33. Podolnjak, R., Gardašević, Đ., Neposredno izabrani gradonačelnik i problem kohabitacije - Slučaj hrvatskog glavnog grada Zagreba, REVUS, 20/2013.
34. Republički zavod za informatiku i statistiku, Izbori 2000. za odbornike skupština opština i gradova, za odbornike Skupštine grada Beograda i grada Niša, Beograd, februar, 2001.
35. Rešetar, V., Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hr-vatskoj, Hrvatska komparativna javna uprava, 2014.
36. Sheldrake, M., Karakteristike i tradicije lokalne uprave u Velikoj Britaniji, u: Damjanović, M. Uporedna iskustva lokalnih samouprava (str. 41-61), Beograd: Magna Agenda, 2002.

37. Stanković, M., Broj i veličina opština u Srbiji, *Pravni život*, 12/2013.
38. Stanković, M., *Lokalna samouprava u Srbiji – Pravo lokalne samouprave*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2018.
39. Fridrih, K., *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica: CID, 2005.
40. Hejvud, E., *Politika*, Beograd: Clio, 2004.

ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SERBIA WITH REFERENCE TO THE LOCAL ELECTION SYSTEM

Milan Rapajić⁵⁵

Faculty of Law, University of Kragujevac

Dejan Logarušić⁵⁶

Faculty of Law for Economy and Justice of the University of Economics in Novi Sad

Summary: *The paper places special emphasis on the local electoral system. Before that, the authors look at the position and role of local self-government in Serbia, with initial considerations on the historical development of local self-government in the world. Local self-government is performed on a limited part of the state territory under the authority of the state government. What characterizes local self-government is that the residents of the local community decide for themselves on issues related to everyday life. The paper specifically analyzes the status of local self-government according to the 2006 Constitution. In this sense, the concept of local self-government, the way of decision-making, powers and protection of local self-government were pointed out.*

There is an open discussion about the features, advantages and disadvantages of the types of electoral systems. It is proposed to reform the type of electoral system in the local self-government of Serbia and introduce a type of mixed electoral system. The solution of the direct election of the mayor is pointed out, but with attention being drawn to the fact that the constitutional norm, according to which the assembly is the highest representative body, needs to be changed beforehand. While pointing out the advantages of the mixed electoral system in local self-government and the direct election of the mayor, it is noted that there are also certain disadvantages of these solutions. The reform interventions, which are related to the change of the electoral system in local self-government, would experience their full capacity, if the entire political system in Serbia is reformed, which is the author's concluding opinion.

Keywords: *local self-government, Republic of Serbia, electoral system, types of electoral systems, advantages and disadvantages, immediate election of the mayor.*

⁵⁵ Associate Professor, Doctor of Law, Faculty of Law, University of Kragujevac, mrapajic@jura.kg.ac.rs; ORCID: 0000-0002-1268-6826.

⁵⁶ Associate Professor, Doctor of Law, Faculty of Business and Judiciary, University of Novi Sad, Academy of Economics, dejan.logarusic@pravni-fakultet.info ORCID: 0000-0001-9782-9277.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

34"20"(082)

МЕЂУНАРОДНИ научни скуп "Изазови и перспективе развоја
правних система у XXI вијеку" (4 ; 2024 ; Бања Лука)

Зборник радова. Том I / Међународни научни скуп
"Изазови и перспективе развоја правних система у XXI вијеку",
Бања Лука (2024) = Zbornik radova. Tom I / Međunarodni naučni
skup "Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku",
Banja Luka (2024) = Conference proceedings. Vol. I / International
scientific conference "Challenges and perspectives of the development
of legal systems in the XXI century", Banja Luka (2024) ; [главни
и одговорни уредник Жељко Мирјанић ; уредници Игор
Милинковић, Бојан Влашки, Стојана Петровић]. - Бања Лука :
Правни факултет = Faculty of law, 2024 (Бања Лука : Графид).
- 468 стр. ; 23 см. - (Изазови и перспективе развоја правних
система у XXI вијеку, ISSN 2831-1310)

Доступно и на: <https://mnsisc.pf.unibl.org/>. - На врху насл. стр.:
Универзитет у Бањој Луци = University of Banja Luka. - На насл.
стр.: Година 4, број 4. - Радови на срп. и енгл. језику. - Текст ћир.
и лат. - Тираж 100. - Уреднички уводник, Editorial introduction
: стр. 11-13. - Напомене и библиографске референце уз текст. -
Библиографија уз сваки рад. - Abstracts.

ISBN 978-99976-54-24-3

COBISS.RS-ID 142012161