



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK POLITOLOGIJA

GLAVNI GRADOVI U NACIONALNIM SISTEMIMA LOKALNE  
SAMOUPRAVE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA  
-magistarski rad-

Kandidatkinja:  
Zinaida Zaimović-Balta  
Broj indexa: 141/II-UPD/19

Mentor:  
Prof.dr. Elmir Sadiković

Sarajevo, mart 2023.



**ODSJEK POLITOLOGIJA**

**GLAVNI GRADOVI U NACIONALNIM SISTEMIMA LOKALNE  
SAMOUPRAVE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA  
-magistarski rad-**

**Kandidatkinja:**  
**Zinaida Zaimović-Balta**  
**Broj indexa: 141/II-UPD/19**

**Mentor:**  
**Prof.dr. Elmir Sadiković**

**Sarajevo, mart 2023.**

## SADRŽAJ

### UVOD

|  |    |
|--|----|
| 1. Teorijsko metodološki okvir istraživanja.....   | 7  |
| 1.1. Problem i predmet istraživanja.....   | 8  |
| 1.2. Ciljevi istraživanja.....   | 9  |
| 1.3. Hipoteze istraživanja .....   | 10 |
| 2. Poam lokalne samouprave i načela funkcionisanja.....  | 11 |
| 2.1. Teorijski pojam lokalne samouprave .....  | 11 |
| 2.2. Značaj i obilježja lokalne samouprave .....   | 15 |
| 2.3. Pravna i politička struktura lokalne samouprave.....  | 17 |
| 2.4. Odnos jedinica lokalne samouprave i nivo organizacije lokalne vlasti .....                              | 21 |
| 2.5. Teritorijalna podjela lokalnih zajednica .....  | 22 |
| 3. Glavni grad Srbije u nacionalnom sistemu lokalne samouprave- Beograd .....                                | 25 |
| 3.1. Beograd u sistemu teritorijalno-administrativne organizacije državne vlasti i lokalne samouprave.....   | 26 |
| 3.2. Nadležnosti grada Beograda.....   | 29 |
| 3.3. Lokalni organi u Srbiji .....   | 30 |
| 3.4. Modernizacija sistema lokalne samouprave u Srbiji .....   | 32 |
| 4. Glavni grad Bosne i Hercegovine u nacionalnom sistemu lokalne samouprave - Sarajevo .....                 | 38 |
| 4.1. Sarajevo u sistemu teritorijalno-administrativne organizacije državne vlasti i lokalne samouprave ..... | 41 |
| 4.2. Nadležnosti i učeće građana u donošenju odluka .....  | 45 |
| 4.3. Partnertvo lokalne samouprave sa građanima .....  | 49 |
| 5. Glavni grad Sjeverne Makedonije u nacionalnom sistemu lokalne samouprave - Skoplje .....                  | 51 |
| 5.1. Skoplje u sistemu teritorijalno-administrativne organizacije državne vlasti i lokalne samouprave .....  | 52 |
| 5.2. Nadležnosti lokalne samouprave u Sjevernoj Makedoniji.....  | 53 |
| 5.3. Gradjanska participacija u donosenju odluka u opstinama .....   | 57 |
| 5.4. Međuopštinska saradnja i upravljanje javnim poslovima.....  | 58 |
| 6. Glavni grad Crne Gore u nacionalnom sistemu lokalne samouprave - Podgorica.....                           | 60 |
| 6.1. Podgorica u sistemu teritorijalno-administrativne organizacije državne vlasti i lokalne samouprave..... | 63 |
| 6.2. Odnos lokalnih organa uprave prema centralnim ogranima u Crnoj Gori .....                               | 66 |
| 6.3. Nadležnost lokalne samouprave u Crnoj Gori.....   | 68 |
| 6.4. Organizacija vlasti u Crnoj Gori .....  | 69 |
| 6.5. Međuopštinska saradnja u Crnoj Gori.....  | 71 |
| Zaključak .....  | 74 |
| Bibliografija .....  | 78 |

## POPIS SKRAĆENICA

BiH – Bosna i Hercegovina

CeSID – Centar za slobodne izbore i demokratiju

EBRD – Evropska banka za obnovu i razvoj

EIB – Evropska investiciona banka

EU – Evropska unija

EZ – Evropska zajednica

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Njemačko Društvo za Tehničku Saradnju)

JLS – Jedinice lokalne samouprave

MMF – Međunarodni monetarni fond

MOS – Međuopštinska saradnja

OEBS – Misija za Evropsku bezbjednost i saradnju

RS – Republika Srbija

SAD – Sjedinjene Američke Države

UN – Ujedinjene nacije

WB – Svjetska banka

ZoLS – Zakon o lokalnoj samoupravi

## POPIS TABELA I SLIKA

### **Tabele:**

Tabela 1: Komparativna analiza organa koje kontroliše zaštitnik građana lokalne samouprave u Republici Srbiji

Tabela 2: Grad Sarajevo –potrebe za javnim uslugama

### **Slike:**

Slika 1: Bosna i Hercegovina – Jedinice lokalne samouprave

Slika 2: Sjeverna Makedonija – Jedinice lokalne samouprave

Slika 3: Crna Gora - Učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou

*...upravo u opštini leži snaga slobodnih  
naroda. Opštinske institucije su za  
slobodu ono što su osnovne škole za  
nauku; one slobodu čine pristupačnom  
narodu; one mu omile njeno  
miroljubivo korišćenje i navikavaju ga  
da se njome služi.*

*Aleksi de Tokvil*

*...onaj ko nije sposoban da svoje  
sugrađane služi – želi njima da vlada.*

*Ludvig von Mizes*

*„Države nastaju i propadaju, a u njima gradovi i sela i dalje traju,  
možda baš zbog toga što ih je povijest prerasla i svoja vrenja i sukobe preselila  
na šire razine”*

*Eugen Pusić*

## UVOD

Oblast lokalne samouprave oduvijek je zaokupljala pažnju teoretičara pravnih i političkih nauka kao i sociologa i teoretičara iz drugih oblasti društvenih nauka. Kako bi se mogao sagledati koncept lokalne samouprave, kako sa teorijskog tako i sa empirijskog aspekta, neophodno je imati u vidu da je lokalna samouprava nastala i razvijala se u različitim društveno-ekonomskim i političkim uslovima, te da kao takva nije izolovana društvena kategorija. Ona je nastala i razvijala se u okviru ukupnih razvojnih procesa svakog društva.

U Evropi, tokom XV i XVI vijeka bilježe se prvi oblici lokalne samouprave sa razvojem srednjevjekovnih gradova, koji su od vladara raznim poveljama i statutima dobijali status slobodnih gradova. Česta su shvatanja da je savremena lokalna samouprava nastala i razvijala se iz „krila” tzv. Narodne samouprave, koja se zasnivala na običajnim normama i neposrednom odlučivanju stanovnika određenog lokalnog područja. Kolijevkom lokalne samouprave smatra se Engleska. Još u srednjevjekovnim gradovima, stvaranim u buržoaskim državama, formira se „građanska vlast” i kao takva ostaje i dalje dio jedinstvenog, ali sada decentralizovanog državnog uređenja. Nakon francuske revolucije 1789. godine i širenja liberalnog pokreta, uspostavlja se lokalna samouprava kao jedna od temeljnih ustanova građanske vlasti. S razvojem kapitalizma i moderne građansku države u devetnaestom vijeku dolazi do značajnijeg razvoja lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je rezultat težnje i prava građana da samostalno upravljaju poslovima u svojoj zajednici, obavljajući te poslove neposredno, uz određena prava i dužnosti čijim se izvršenjem može uticati na život i razvitak lokalne zajednice. Istovremeno ona je predstavljala skup organa lokalne zajednice koji se bave ostvarivanjem lokalnih funkcija nad čijim radom centralni organi ostvaruju određeni, veći ili manji, stepen uticaja. Dakle, upravo zbog svog istorijskog porijekla kao i različitih društvenih okolnosti u kojima je nastala i razvijala se, lokalna samouprava još uvijek predstavlja otvorenu teorijsku i empirijsku dilemu u određivanju samog pojma, položaja, uloge i njenog zadatka u društvu.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Blažić, Đ., (2011), Sistem lokalne samouprave, Fakultet za državne i evropske studije- Podgorica, IVPE-Cetinje, str. 27.

## 1. Teorijsko metodološki okvir istraživanja

Od sredine 20. vijeka pa sve do devedesetih godina na ovamo, u političkim naukama i srodnim disciplinama, pitanje decentralizacije i organizacije efikasne i moderne lokalne samouprave bilo je potiskivano u drugi plan. Uslijed širenja međuzavisnosti i globalizacije u svim sferama društvenog života, dolazi do slabljenja državnih i institucionalnih kapaciteta u suočavanju sa uvećanim društvenim interakcijama, čime se otvara široko polje analize djelovanja institucija unutar različitih političkih sistema i njihovog usklađivanja sa savremenim trendovima i uvećanim potrebama građana. Tako da, sa povratkom institucija u središte politologije, lokalna samouprava, kao dio opšteg institucionalnog okvira i najniža instanca u vertikalnoj organizaciji vlasti, iznova postaje predmet interesovanja sve većeg broja istraživača u oblasti političkog sistema.<sup>2</sup>

### 1.1. Problem i predmet istraživanja

Važnost ovog pitanja posebno dolazi do izražaja nakon devedesetih godina 20. vijeka i pada komunističkih režima jer se upravo u tom periodu dešavaju radikalne društvene promjene. Tokom dugog i tegobnog perioda tranzicije i lokalna samouprava će se mijenjati i još uvijek se mijenja zajedno sa ostalom društvenom strukturom. Stoga i ovaj rad stavlja akcenat na zemlje zapadnog Balkana tj. zemlje u tranziciji, i to Srbije, Bosne i Hercegovine, Sjeverne Makedonije i Crne Gore te se bavi fundamentalnim pitanjima lokalne samouprave kao što su koncepti, nadležnosti, organizacija organa, položaj građana, odnosi građana i organa lokalne samouprave, bavi se, neposrednim oblicima lokalne samouprave, odnosima državnih i lokalnih organa, saradnjom i udruživanjem lokalne samouprave, finansiranjem, kadrovima lokalne samouprave, pravnim položajem posebnih jedinica lokalne samouprave, zaštitom lokalne samouprave i drugim pitanjima od interesa za lokalnu samoupravu.

Ovaj rad se takođe bavi i učešćem građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave. Budući da stepen razvijenosti lokalne samouprave direktno zavisi od učešća građana u procesu donošenja odluka, bez participacije građana, koliko god ona

---

<sup>2</sup> Stoker, G., (2006). Comparative local governance. In Rhodes R., Binder S., Rockman B. (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 495-513). Oxford, UK: Oxford University Press, str. 495-513.



deklarativno bila najbliža građanima, lokalna vlast se otuđuje, birokratizira te postaje svrha samoj sebi.

Učešće građana u procesu donošenja odluka zakonodavnih i izvršnih tijela vlasti u lokalnoj samoupravi, kao i na višim nivoima vlasti, nazivamo participativna demokratija. Brojne su definicije i tumačenja aktivnosti i učešća građana u odlučivanju. Skup planiranih i organiziranih aktivnosti koje imaju za cilj aktivno uključivanje građana ili pojedinih grupa građana u kreiranje javne politike naziva se javnim konsultacijama.<sup>3</sup>

U lokalnoj samoupravi su mnogobrojne forme učestvovanja građana, a kreću se od njihovog učešća na lokalnim izborima i povremenim anketiranjima koje preuzima lokalna administracija pri utvrđivanju prioriteta „kapitalnih“ ulaganja, do uključivanja u različite forume, javne rasprave, skupove građana, okrugle stolove, a u novije vrijeme i internet forume, društvene mreže i online diskusije. Osnovni cilj takvog načina participiranja građana je u procesu donošenja odluka, ali i u radu lokalnih vlasti, koje bi trebalo voditi ka poboljšanju djelotvornosti i što boljem radu lokalne uprave kao i osnovnih načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave.

U procesu donošenja odluka građani participiraju kroz građansko pravo koje građani koriste na svim nivoima kako na lokalnim, tako i na višim nivoima vlasti što čini temelj razvoja demokratskog društva. Svoje djelovanje građani ispoljavaju posredno i neposredno. Model predstavničke ili posredne demokratije predstavlja učešće građana u donošenju odluka putem izbora i nakon izbora kontrolom rada izabраниh predstavnika. Izbori se javljaju kao prvi i najviši oblik participacije građana u vršenju javnih poslova u lokalnoj zajednici.<sup>4</sup>

## **1.2. Ciljevi istraživanja**

Ovaj rad će se posebno fokusirati na značenje statusa glavnog grada u referentnim državama i to u pogledu posebnog upravnog ili pravnog položaja, struktura i djelovanja njihovih izvršnih i predstavničkih tijela. Neki glavni gradovi imaju jedinstven upravni sistem dok se drugi temelje na dva nivoa, u nekim glavnim gradovima se upravlja na način sličan parlamentarnom a u nekim na način sličan predsjedničkom modelu i slično. I sam status glavnog grada može se temeljiti samo na pukoj tradiciji a ne na propisima. Pored toga što

---

<sup>3</sup> Kurtić, N., (2009), BH iskustva u uključivanju građana u kreiranje javne politike, Centar za ekologiju i energiju, Tuzla, str.5.

<sup>4</sup> Pejanović, M., (2005), Politički razvitak BiH u postdaytonskom periodu, TKD Šahinpašić, Sarajevo, str.190.

predstavljaju politička, privredna i kulturna središta svojih zemalja, glavni gradovi su i sjedišta vlasti te često imaju i samo simboličko značenje. Međutim, s obzirom da glavni gradovi i sami predstavljaju vlast – lokalnu, kojom upravljaju izabrani predstavnici građana, sva načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi trebala bi se ostvarivati i u glavnim gradovima bez obzira na njihovu stvarnu funkciju u državi.<sup>5</sup>

Referentni gradovi čiji se položaj i status u pojedinačnim nacionalnim sistemima lokalne samouprave obrađuje u ovom radu su gradovi: Beograd, Sarajevo, Skoplje i Podgorica.

### **1.3. Hipoteze istraživanja**

#### ***Generalna hipoteza:***

Glavi gradovi u nacionalnim sistemima lokalne samouprave zemalja Zapadnog Balkana imaju poseban ustavni položaj i širu autonomiju u vršenju javnih poslova.

#### ***Posebne hipoteze:***

1. Status glavnih gradova je uređen ustavom i posebnim zakonom o glavnom gradu.
2. Samoupravna pozicija Grada Sarajeva bitno je reducirana u odnosu na druge glavne gradove zemalja Zapadnog Balkana.

### **1.4. Metodologija istraživačkog rada**

S obzirom na kompleksnost problema istraživanja, pri izradi ovog magistarskog rada korištena je kombinacija nekoliko naučnih metoda, i to historijski metod, metod analize sadržaja relevantnih pravno-politickih dokumenata, komparativni metod - vertikalno (grad/kanton-regija-država) te horizontalno (glavni gradovi izabranih zemalja i to: Srbije, Bosne i Hercegovine, Sjeverne Makedonije i Crne Gore) kojim se postiže uvid u ustavnu poziciju i organizaciju referentnih država i njihovih glavnih gradova, kao i statistički metod.

---

<sup>5</sup> Hrvatska javna uprava, (2008), Status glavnih gradova (prijevod), br.3, str. 587-630.

Bilo je potrebno dugotrajno i opsežno prikupljanje dostupnih podataka iz sekundarnih izvora a to su u prvom redu: dostupna stručna literatura, relevantni naučni radovi i publikacije, studije, ustavi, zakoni, amandmani, podzakonski akati, statuti gradova, opština, odluke i publikacije organa jedinica lokalne samouprave, te ostali dokumenti relevantni za temu magistarskog rada. Korišteni su takođe i ostali zvanični dostupni izvori podataka, u prvom redu to su relevantni članci, case studies, on-line biblioteke, ankete te sve ostale relevantne informacije dostupne na internetu.

## **2. Pojam lokalne samouprave i načela funkcionisanja**

### **2.1. Teorijski pojam lokalne samouprave**

Za lokalne upravne organe i djelatnosti koriste se različiti izrazi i na taj način oni negdje odražavaju realno postojeće razlike, ali su česti i nesporazumi čisto terminološke prirode. Pod lokalnom samoupravom prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalne populacije, bitnim dijelom javnih poslova koji su od zajedničkog interesa za građane određene zajednice.<sup>6</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sadrži opšta načela lokalne samouprave koja su dovoljno široka da njenim potpisnicama daje mogućnost izgradnje specifičnih i nacionalno prepoznatljivih modela lokalne samouprave koji će se bazirati na istim demokratskim principima i *standardnim* zakonitostima.

Lokalnu zajednicu se određuje kao sociološku komponentu i prvu i najnižu u hijerarhiji teritorijalnih zajednica koja posjeduje svoju teritoriju, ljude i potrebe ljudi na toj teritoriji, djelatnosti za zadovoljavanje njihovih potreba i svijest ljudi o zajednici kojoj pripadaju.<sup>7</sup> Kada se u jednoj ili više povezanih mjesta u lokalnoj zajednici, obrazuje pravno-politička i sistemska institucija, onda ta zajednica dobija status lokalne samouprave.<sup>8</sup>

Lokalna samouprava je tip decentralizacije u kome njena tijela nisu postavljena od viših nivoa vlasti nego su neposredno birana od građana.<sup>9</sup> U slučajevima kada tijela lokalne

---

<sup>6</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985), Strasbourg

<sup>7</sup> Šmidovnik, J.,(1999), Lokalna samouprava, Studentska štamparija Univerziteta Sarajevo, prevela Ana Božanović, str. 13-14.

<sup>8</sup> Pejanović, M., (2005) op.cit., str. 188.

<sup>9</sup> Radivojević, M., Filipović, Z., Kremenović, O., (2012), Od elektronskog poslovanja do poslovne inteligencije u javnoj upravi, JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka, str. 22

samouprave vrše određene poslove koji su preneseni u njenu nadležnost po ovlaštenju i pod nadzorom državnih tijela, i tada djeluju autonomno, s tim da način izvršavanja tog ovlaštenja prilagode svojim uslovima.

Najjednostavnija definicija lokalne samouprave je da je to nivo vladavine koji je najbližiji građaninu, te ima ulogu predstavljati važnost i gledišta lokalnog.<sup>10</sup> Lokalna samouprava je najniži oblik teritorijalne organizacije vlasti.<sup>11</sup>

Opština, kao osnovni oblik decentralizacije, predstavlja osnovnu političko-administrativnu jedinicu teritorijalne organizacije svih demokratskih država i ona se definiše ne samo kao administrativno-teritorijalna jedinica već kao i osnovna teritorijalna zajednica građana koji neposredno i posredno, putem demokratsko izabраниh predstavnika, ostvaruju svoja politička i ekonomska prava, odlučujući o svim društvenim poslovima koji su u njihovom zajedničkom interesu.<sup>12</sup>

Vršenje lokalne vlasti čini bit lokalne samouprave i ona ima dvije komponente: vršenje vlasti posredstvom izabраниh tijela i vršenje vlasti neposrednom participacijom građana. Lokalna samouprava je nezaobilazan segment demokratskog poretka u savremenom svijetu, ali globalizacija mijenja ulogu današnjih država u svijetu, a slabljenje položaja država dovest će i do veće nesigurnosti ljudi i motivisati ih da nađu oslonac u novijim identitetima. Jedan od tih identiteta je identifikacija ljudi sa njihovim lokalnim i regionalnim zajednicama.<sup>13</sup>

U samoj literaturi se susreću pojmovi kao što je lokalna autonomija, lokalni organi uprave, lokalna zajednica, opština, narodna samouprava i sl.<sup>14</sup> Ovakvi pojmovi se u svakodnevnom životu ali i u pojedinim naučnim raspravama koriste kao sinonimi iako ti pojmovi ipak nisu sinonimi. Potrebno ih je posebno analizirati kako bi se na kraju oslobodili određenih nedoumica i mogli iznijeti definiciju lokalne samouprave, koja je osnov za uobličenje predmeta istraživanja. Ovdje se ističu i neki prateći pojmovi koji su u bliskoj vezi sa: centralizacijom, decentralizacijom, koncentracijom, dekoncentracijom, devolucijom. Ove kategorije se koriste u raspravama prilikom definisanja lokalne samouprave i imaju multidisciplinarni karakter i koriste znanja iz ekonomskih, pravnih, političkih i drugih nauka.<sup>15</sup> Takođe one predstavljaju aktivnosti i procese na osnovu kojih se određuje status, mjesto i uloga

---

<sup>10</sup> Lauc, Z., (1998), O ustavnoj demokraciji, Politička misao, vol. XXXV, broj 3, str. 141.

<sup>11</sup> Pejanović, M., Sadiković, E. (2010), Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, str. 18.

<sup>12</sup> Martinović, D. (2014), Mediji i promocija participacije građana u lokalnoj samoupravi, Široki Brijeg, Logotip, Sarajevo, str. 34.

<sup>13</sup> Pusić, E., (2002), Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije, Hrvatska javna uprava, Zagreb, br.1, str. 15.

<sup>14</sup> Đorđević, J., (1973), Politički sistem, Privredni pregled, Beograd, str. 438.

<sup>15</sup> Đorđević, S., (2012), Renesansa lokalne vlast - uporedni modeli, Čigoja, Beograd, str. 27.

javnopravnih kolektiviteta na lokalnom, odnosno subcentralnim nivoima državne vlasti u jednoj zemlji. Za određivanje suštine lokalne samouprave i otklanjanja nedoumica koje nastaju po tom osnovu iznosi se samo osnovni pregled osobina pojmova koji se često koriste kao njeni sinonimi, a oni to u suštini nisu.

Pod samom lokalnom samoupravom podrazumijeva se mogućnost da lokalna javnopravna tijela donose odluke slobodno od strane viših nivoa vlasti. Sam pojam u sebi nosi obilježja nezavisnosti. Upravo ova odrednica ga udaljava od neposredne primjene, jer se pojmom nezavisnosti javnopravnih tijela ne mogu izraziti javnopravni oblici kako nevoljne tako i voljne zavisnosti od okruženja u kojima ti entiteti postoje. Takođe ovo se odnosi i na državu koja predstavlja glavnog nosioca javnopravnih ovlašćenja na određenoj teritoriji. Danas se termin lokalna autonomija koristi za kvalitativno određenje moguće samostalnosti realne sadržine i kvaliteta lokalne samouprave.<sup>16</sup>

Praveći samu razliku između organa uprave i samouprave ističe se da se pod lokalnim organima uprave podrazumjeva organizovani oblik koji vrši upravnu djelatnost na područjima užim od materijalne države, uživajući izvjesnu samostalnost u odnosu na centralne organe što se nadoknađuje vidovima neposredne odgovornosti prema stanovništvu datog područja ili lokalnim predstavničkim tijelima, ako pri tome stepen samostalnosti ne prelazi u oblik teritorijalne autonomije. Lokalna uprava čini dio javne uprave.<sup>17</sup> Ipak za razliku od lokalne samouprave ona u sebi nema jasno izdiferencirane političke odrednice. Ona je osnov za materijalizaciju izražene političke volje.

Ovdje je veoma važno koji nivo vlasti se na samostalan način sprovodi. Ovi organi postoje i u situaciji kada se preko njih realizuje politička volja građana koji preko predstavničkog lokalnog tijela ostvaruju pravo na lokalnu samoupravu, kao i u slučaju kada predstavljaju samoorganizacioni vid dekoncentracije ili decentralizacije upravnih funkcija sa centralnih na lokalne organe uprave. Sama lokalna samouprava u sebi nosi jako političko obilježje, a to je da građani posredno ili neposredno samostalno odlučuju o najvažnijim pitanjima u okviru djelatnog kruga poslova koji su određeni zakonom. Lokalni organi uprave su sredstvo za ostvarivanje date političke volje.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Marinković, R., (1997), „Lokalna samouprava - Stare i nove nedoumice“, Institut za političke studije, Beograd, str. 74.

<sup>17</sup> Milovanović, D., (1994), „Pravilno ustrojstvo lokalne samouprave“, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, str. 6.

<sup>18</sup> Kristić, S. (2006). Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji. Beograd: PALGO centar, Stalna konferencija gradova i opština, str.14.

Lokalna zajednica je sociološka odrednica i ona predstavlja društvenu grupu nastanjenu na određenom području. Samu grupu odlikuju postojanje određenih zajedničkih potreba, aktivnosti i osobnosti koje izviru iz njihovog zadovoljavanja kao i iz postojanja međusobne usredsređenosti koja proizilazi iz života na zajedničkom prostoru. Ova odrednica nije slučajno odabrana niti je zalutala među ostale, već se često pojavljuje kao sinonim za lokalnu samoupravu pogotovu u terminologiji koja se koristi u nevladinom sektoru. Korišćenje ovog termina je nastalo usljed njegove upotrebe u anglosaksonskoj, a naročito u američkoj teoriji.<sup>19</sup> U evropskom i našem konceptu ovo shvatanje se teško u potpunosti može prihvatiti jer su centralni nivoi vlasti uspostavljali teritorijalnu podjelu lokalnih područja te je u tom procesu ostala mala podudarnost između originalnih i novouspostavljenih lokalnih zajednica.<sup>20</sup>

Lokalnu samoupravu mnogi autori smatraju jedinom pravom decentralizacijom.

Termin samouprava je potekla iz Engleske, a termin je skovao engleski filozof, tvorac teorije zakonodavstva, Džeremi Bentam, upotrijebivši ga po prvi put 1832. godine, da bi tri godine kasnije, 1835. godine, ovaj termin ušao i u pravno-politički govor, kada ga je Lord Džon Rasel koristio predstavljajući Zakon o opštinskim korporacijama u Donjem Domu Predstavništva naroda.<sup>21</sup> Konceptija teorije upravne decentralizacije ponikla je u Francuskoj i njeni tvorci su pošli od iskustvom potvrđenog stava da kompletno centralizovana birokratija, koja djeluje iz jednog centra i za svoje postupke odgovara samoj sebi, ne može uspješno upravljati iole većom državom.

Teorija je nazivana i „državna teorija samouprave“ i polazi od toga da je lokalna samouprava samo jedan vid državne uprave.<sup>22</sup> Do krajnjih granica teoriju je razvio Rudolf Gnajst koji je izbornost nekih organa odricao kao bitno svojstvo lokalne samouprave, dajući „projunkerski reakcionarni pojam“ lokalne samouprave, a imajući pred sobom kao model lokalnu samoupravu u devetnaesto-vijekovnoj Engleskoj. Posljedica takvog shvatanja jeste da organi centralne uprave direktno kontrolišu lokalnu samoupravu. Ovo shvatanje je najveći značaj imalo prije I svetskog rata, odnosno u pravu Kraljevine Jugoslavije prije diktature 1929.godine. U ovu grupu konceptija spada i teorija hijerarhije zajednice čiji je idejni tvorac njemački teoretičar Fon Štajn prema kome je centralno predstavničko tijelo nacije moralo da se bazira na slobodnoj opštini, što se shvata kao sredstvo za borbu protiv birokratije. Ova teorija

---

<sup>19</sup> Milovanović, D., (1994), op.cit., str. 16.

<sup>20</sup> Ibid., str. 16-17.

<sup>21</sup> Shafritz, Jay M. (1998), (ed.), „Local Government“, International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Boulder (Westview Press), str.1296.

<sup>22</sup> Vučetić, D., Janićijević, D., (2006), Decentralizacija kao polazište daljeg razvoja Srbije, priručnik, Niš, str. 29.

je imala najviše uticaja na organizaciju lokalne samouprave u Njemačkoj, kao i u zemljama koje su slijedile njen primjer.

Pojam lokalne samouprave treba razgraničiti od pojma lokalne zajednice kao sociološkog pojma kojim se označava određeni društveni sistem – grupa ljudi koja stanuje na određenoj teritoriji, koje povezuje prostorna bliskost, zajedničke potrebe i aktivnosti radi njihovog zadovoljavanja.<sup>23</sup> Lokalna zajednica je šire okruženje u kome lokalna samouprava vrši svoju djelatnost.<sup>24</sup>

Moderna lokalna samouprava mora da ima sljedeće karakteristike:<sup>25</sup> multifunkcionalnost (tijesno povezana sa idejom samodovoljnosti), diskreciona ovlašćenja (koja su u vezi sa kapacitetom lokalnih samouprava za inovacije), ovlašćenje na samostalno oporezivanje, reprezentaciju (jedina institucija vlasti, osim parlamenta, koja je predmet direktnog periodičnog legitimisanja od strane birača).

## **2.2. Značaj i obilježja lokalne samouprave**

Značaj lokalne samouprave je višestran i ogleda se u potrebama da građani preko svojih institucija vode poslove od značaja za svoju zajednicu. Problemi osnovne egzistencije i uslova života se najprije vide u toj bazičnoj društvenoj zajednici. Razvijenost lokalne samouprave ukazuje na stepen decentralizacije, ali i demokratičnosti centralne vlasti. Tu je uključena i mjera uvažavanja inteligencije i sposobnosti sopstvenih građana da se uhvate u koštac sa problemima koji ih okružuju.

Lokalna politika predstavlja kamen temeljac demokratije zbog toga što omogućava najveći stepen participacije, ali pojedina načelna obilježja organizacije vlasti u lokalnoj zajednici mogu imati i skrivenih nedostataka. Još u doba Aristotela se nije osjećala naklonost prema demokratiji u Atini tog vremena, vidjevši da neobrazovana i siromašna većina nema kapacitete da donosi valjane odluke. Ipak treba imati u vidu i činjenicu da je Atina predstavljala

---

<sup>23</sup> Marinković, R., (1998), Lokalna samouprava, Beograd, str. 16.

<sup>24</sup> Parsons, T., (1960), The Principal Structures of Community, Structures and Processes in Modern Society. New York (The Free Press of Glencoe), str. 160.

<sup>25</sup> Loughlin, M., (1996), Legality and Locality, The Role of Law in Central Local Government Relations. London, str. 82.

grad u kojem su donjete odluke bile u interesu stanovništva.<sup>26</sup> Osnovna obilježja lokalne samouprave ukazuju na njenu suštinu polazeći od sljedećih obilježja da :<sup>27</sup>

- ❖ Lokalna samouprava posjeduje karakter sistema koji ima odlike organizacionog, složenog, dinamičkog i otvorenog sistema. Kada je riječ o jedinici lokalne samouprave kao sistemu u tom smislu se misli o sinergetičkom sistemu, odnosno o sistemu koji je Aristotel definisao na jedan koncizan način; „Cjelina je više nego zbir njenih dijelova“;
- ❖ Lokalna samouprava predstavlja oblik ostvarivanja političkog prava građana na učešće u upravljanju određenim javnim poslovima u lokalnim zajednicama;
- ❖ Građani predstavljaju i određuju suštinu bića lokalne samouprave;
- ❖ Pravo na lokalnu samoupravu se ostvaruje na određenoj teritoriji;
- ❖ Važna karakteristika lokalne samouprave predstavlja i postojanje predstavničkog tijela građana i prava istog da odredi svoju unutrašnju organizaciju;
- ❖ Postojanje demokratskih procesa koji se odvijaju na nivou lokalne samouprave;
- ❖ Postojanje i obavljanje samostalnog djelokruga javnih poslova koji su od neposrednog interesa za zadovoljenje potreba i interesa lokalnog stanovništva, odnosno *izvorni* djelokrug nadležnosti (poslova koje obavlja);
- ❖ Posjedovanje imovine;
- ❖ Pravo na sopstvene izvore prihoda;
- ❖ Postojanje samostalnosti u upravljanju poslovima iz izvornog djelokruga;<sup>28</sup>

Većina zemalja ima nekoliko nivoa lokalne vlasti, a najčešći oblici su opštine, okruzi (distrikti) i regioni.<sup>29</sup> Najmanja jedinica vlasti lokalne samouprave je opština. Postoje velike razlike u veličini opština, u zavisnosti od tradicije sa jedne, i ekonomičnosti u pružanju usluga sa druge strane.

Veličina varira od opština sa manje od 1.000 stanovnika (Švajcarska, Francuska, Njemačka), preko opština od 1.000 do 5.000 stanovnika (Austrija, Italija, Norveška), pa do relativno velikih opština od 10.000 do 100.000 stanovnika (Švedska, Holandija, Portugal). Zbog potrebe da se na nivou osnovnih lokalnih zajednica pružaju sve kompleksnije usluge

---

<sup>26</sup> Vučetić, D., Janićijević, D., (2006), op.cit., str. 32.

<sup>27</sup> Kristić, S., (2006), Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji. Beograd: PALGO centar, Stalna konferencija gradova i opština, str. 12.

<sup>28</sup> Kristić, S., (2006), op.cit., str. 12.

<sup>29</sup> Đorđević, S., (2012), Renesansa lokalne vlast - uporedni modeli, Čigoja, Beograd, str. 61.



stanovništvu, u velikom broju zemalja dolazi do smanjenja broja i uvećavanja opština. Viši nivo organizovanja lokalne vlasti čine okruzi koji imaju teritorijalni oblik organizovanja vlasti, dok distrikti imaju i teritorijalni i funkcionalni oblik organizovanja vlasti. Primjer za funkcionalne distrikte predstavljaju lučke vlasti ili distrikti za isušivanje močvara.<sup>30</sup>

### **2.3. Pravna i politička struktura lokalne samouprave**

Svaki sistem lokalne samouprave, samim tim što je sistem sastoji se od izvjesnog broja jedinica lokalne samouprave. Ove jedinice nisu sve jednake i između njih postoje izvjesne razlike. Razlike prve vrste nastaju kao posljedica stava koji zauzima zakonodavstvo svake pojedine zemlje u pogledu potrebe za postojanje više tipova jedinica lokalne samouprave, a razlike druge vrste kao posljedica potom izvršene konkretne političko-teritorijalne podjele u okviru datog sistema lokalne samouprave.

U svakoj zemlji se prvo opštim zakonodavstvom o lokalnoj samoupravi odredi koji će tipovi jedinica lokalne samouprave postojati i sa kakvim pravnim režimom svakog tipa posebno, pa se poslje toga svakoj pojedinoj jedinici određuje područje, broj stanovnika, privredni potencijal i slično. Vršenje konkretne političko-teritorijalne podjele hronološki posmatrano slijedi određivanju strukture datog sistema lokalne samouprave, a ova dva problema su usko povezana, da se prvi ne može rješavati, ako se nemaju istovremeno rješenja i za druge. Sve jedinice lokalne samouprave u okviru datog sistema mogu da uživaju istovjetan ili različite pravne režime, tj. mogu da pripadaju istom ili različitim tipovima jedinica. U sam pojam pravnog režima kako ga mi shvatamo ulaze status, funkcije i organizacija jedinica lokalne samouprave. Pod statusom jedinica lokalne samouprave se podrazumjeva skup prava i dužnosti koje u ime jedinice vrše njeni organi. Sam skup tih prava i dužnosti se manifestuje u osnovi u tri pravca:<sup>31</sup>

- ❖ Prema građanima,
- ❖ Prema državi tj. njenim centralnim organima i eventualno lokalnim agentima tih organa i
- ❖ Prema ostalim jedinicama lokalne samouprave.

---

<sup>30</sup> Đorđević, S., (2012), op.cit. str. 62.

<sup>31</sup> Jovičić, M., (2006), Lokalna samouprava, Službeni glasnik, Beograd, str. 20.

Sam odnos jedinica lokalne samouprave i građana je sa pravnog gledišta u osnovi uvijek istovjetan. Sve jedinice lokalne samouprave bez obzira na stepen svoje samoupravnosti i učesća građana u radu njihovih organa, stoje prema građanima pravno u istom odnosu. Njihova prava i dužnosti prilikom tog vršenja vlasti su u suštini istovjetni.

Odnos jedinica lokalne samouprave i centralnih državnih organa se maifestuje u skupu određenih prava i dužnosti lokalnih i centralnih organa. Jedinice lokalne samouprave raspolažu kako određenim samoupravnim pravima koje su centralni organi dužni da poštuju tako i određenim dužnostima u obavljanju funkcija koje centralni organi imaju pravo da kontrolišu.<sup>32</sup> Sa druge strane centralni organi imaju kako određena ovlašćenja u odnosu na jedinice lokalne samouprave, počev od njihovog formiranja do nadzora nad radom njihovih organa tako i dužnosti da obezbjeđuju i poštuju njihovu samoupravnost. Sam skup uzajamnih prava ne pojavljuje se uvijek na isti način kada su u pitanju različiti tipovi jedinica lokalne samouprave.

Odnos jedinica lokalne samouprave između sebe može da se postavi na dva načina; one mogu da ne stoje ni u kakvom međusobnom odnosu a mogu da budu i nadređene jedne drugima. U prvom slučaju sve jedinice lokalne samouprave su sa ovog aspekta svog statusa ravnopravne dok u drugom nisu.

Kao drugi element pravnog režima lokalne samouprave predstavljaju njihove funkcije. Sve jedinice u datoj zemlji se po pravilu ne bave istim funkcijama jer ni potrebe koje one svojim postojanjem i radom treba da zadovolje nisu svuda iste.

Kao treći element pravnog režima jedinica lokalne samouprave pojavljuje se njihova organizacija. Mada su osnovna načela organizacije jedinica lokalne samouprave u jednoj zemlji uglavnom ista u pojedinostima pojavljuju se katkad razlike izazvane bilo objektivnim razlozima ili razlozima druge prirode. Pravni režim jedinica lokalne samouprave u jednoj zemlji može usljed dejstva svakog od tri njegova elementa da bude različit. Ove razlike se manifestuju uglavnom na tri načina:<sup>33</sup>

- ❖ Prvi način predstavlja postojanje višestepene lokalne samouprave tj., postojanje više tipova jedinica višeg i nižeg stepena, nasuprot postojanju jednostepene lokalne samouprave u kojoj sve jedinice pripadaju istom tipu jedinica-opštini.
- ❖ Drugi način predstavlja razlikovanje gradske i seoske lokalne samouprave, tj. postojanje jednih pored drugih gradskih i seoskih opština.

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid., str. 21.

- ❖ Treći način predstavlja postojanje posebnog pravnog režima velikih gradova nasuprot razlikovanju tog režima čak i kada su u pitanju najveći gradovi u jednoj zemlji.

Teorijskim prikazom nailazi se na različite postavke političke i pravne osnove lokalne samouprave. Jedan pravac čiji se osnov nalazi u dijelu političke filozofije liberalizma,<sup>34</sup> zastupa logiku geneze ljudskih zajednica i stav da su u ljudskim naseljima nastale osnove političkog ubjeđenja i to znatno prije uspostavljanja države kakvu danas poznajemo. Osnove lokalne samouprave su date odozdo, one proizilaze iz istorijskog naslijeđa potreba i bića ljudi, lokalne zajednice i čovjeka koji u njoj živi. Na ovaj način razmišljaju i određeni zagovornici teorije suvereniteta koji smatraju da je nosilac suverenosti narod a ne država.<sup>35</sup> Takođe, narod je taj koji svojom voljom uspostavlja temelj političkog uređenja lokalne zajednice, a isto tako i države kojoj pripada. Samim formiranjem države, stanovnici lokalnih zajednica dio suvereniteta koji su delegirali na lokalne organe, prenose na novi subjekt-državu. Sam kvalitet tog suvereniteta je isti a razlika je u domenu javnih poslova.<sup>36</sup> Sam zadatak pravnih normi je da dobro definišu i razdvoje javne poslove između centralnog i lokalnog nivoa vlasti kako ne bi došlo do preklapanja nadležnosti između njih.

Određene sličnosti u ovom načinu razmišljanja i zaključivanja mogu se naći i kod zagovornika stava da je pravo na lokalnu samoupravu neotuđivo i stečeno,<sup>37</sup> prirodno pravo građana da im ga država ne može ni dati ni oduzeti, već samo priznati i zajamčiti Ustavom i odgovarajućim zahtjevima.<sup>38</sup> Ovo pravo proističe iz uobičajenih normi te potrebe i svrsishodnosti postojanja lokalne samouprave kao takve, jer ona predstavlja najbolji institucionalni osnov za zadovoljenje mnogobrojnih potreba i interesa date zajednice i građana koji u njoj žive. Po toj osnovi, napravila bi se dva paralelna nivoa vlasti, koji bi se svojim slobodno formiranim i organizovanim organima obavljali svoje funkcije i među kojima ne bi postojao princip nadređenosti. Sama država ne bi imala prava da vrši neposredan nadzor nad njihovim radom već bi mogla da pokreće postupke za ocjene zakonitosti rada lokalnih organa pred nezavisnim sudovima. Sam sistem bi imao odlike samouprava skandinavskih zemalja,

---

<sup>34</sup> Simić, M. A., (2002), „Lokalna samouprava u Srbiji“, u „Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom” CLDS, Beograd, str. 33.

<sup>35</sup> Kristić, S., (2006), op.cit., str. 26.

<sup>36</sup> Marinković, R., (1998), op.cit., str. 32.

<sup>37</sup> Ibid., str. 32.

<sup>38</sup> Ibid., str. 30.

švajcarske i engleske tradicije kao i poimanja lokalne samouprave koje datiraju iz ranog srednjeg vijeka kada država u današnjem smislu još nije postojala.<sup>39</sup>

Osnovni postulat drugog teorijskog pravca je zasnovan na tome da su osnove lokalne samouprave date odozgo, tj., da dolaze iz suština bića i države. Na osnovu ovog stava prepoznajemo zastupnike teorije suvereniteta koji smatraju da je nosilac suverenosti država a ne narod. Sama država je ta koja predstavlja odraz opšte narodne volje na osnovu koje je formirana, te ona jedino može biti nosilac suverenosti na svojoj teritoriji. Ona je ta koja kroz pravo i pravni sistem dopušta i određuje postojanje lokalne samouprave. Ustav se gleda kao društveni ugovor i kao izraz i oličenje opšte volje i u njemu treba tražiti osnove lokalne samouprave.<sup>40</sup> Prilikom njegovog kreiranja zavisno od političke volje može se prihvatiti ili ne dati realitet lokalne samouprave. Jasno je da bi tim aktom smisao postojanja lokalne samouprave bio ugušen.

Sama suština postavki ovog pravca ogleda se u tome da je osnov lokalne samouprave dat u okviru države i njenog pravnog sistema i da on proističe kao izraz njene volje. U zavisnosti od države, pod opštim interesom, uloga i data prava javne funkcije lokalne samouprave mogu joj se dodjeliti, ali i oduzeti. U samom fokusu se nalaze odlike lokalne samouprave koje joj daju prednost u odnosu na rješenja koja bi ugušila taj njen karakter kao što su:<sup>41</sup>

- ❖ Mogućnost neposrednog učešća građana u procesu upravljanja i obavljanja lokalnih javnih poslova;
- ❖ Izražene osobine demokratičnosti i bliskih veza koje se mogu uspostavljati između glasača i njihovih izabranih predstavnika;
- ❖ Karakter lokalnih javnih poslova i neposrednost zadovoljenja potreba građana;
- ❖ Mogućnost ostvarivanja veće efikasnosti u obavljanju tih poslova;
- ❖ Oslobođanje kreativnosti i stvaralačke energije kroz motivisanost građana za učešće u javnim poslovima, aktivnostima i poslovima;
- ❖ Ukorjenjenost ideje potrebe i prava na njeno ostvarivanje u samom biću naroda.

Stav je da su temeljni osnovi političkog i pravnog bića lokalne samouprave dati u pravnom sistemu i da je ima onoliko koliko je dopušteno, tj. normirano pratećim zakonima i ustavom određene države. Uspostavljeni pravni sistem pravne države daje joj osnove, status,

---

<sup>39</sup> Simić, M.A., (2002), op.cit., str. 33.

<sup>40</sup> Marinković, R., (1998), op.cit., str. 31.

<sup>41</sup> Kristić, S., (2006), op.cit., str. 27-28.

oblik, funkcije, veličinu, teritoriju, organizaciju, kao i odlike svojevrsne političke institucije sa svojim unutrašnjim političkim životom i osobenostima koje ga prate. Takođe prihvatajući pozitivnopravni pristup, ne treba zaboraviti da postoje duboko ukorjenjene političke, ekonomske, istorijske, etničke, kulturološke, sociološke i druge potrebe za postojanjem lokalne samouprave i da bi ih pravne norme trebale u sebi sadržati kao i davati osnove za njihov dalji razvoj u pravcu postizanja što većeg sinergijskog efekta i složenih veza koje se uspostavljaju između ljudi i lokalne zajednice i države kojoj pripadaju.

## **2.4. Odnos jedinica lokalne samouprave i nivo organizacije lokalne vlasti**

Lokalna vlast ima dva ili tri nivoa vlasti, pa se razlikuje dvostepeni ili trostepeni sistem lokalne vlasti. Osnovni nivo čini osnovna zajednica koja je kod nas opština i ono što joj je karakteristika je da su ove zajednice određene teritorijom. Ipak postoji i veliki broj funkcionalnih lokalnih zajednica kao što su distrikti, parohije, vijeće susjeda i vijeća korisnika usluga. Viši nivo lokalnih vlasti je okrug, ali i gradovi koji su sve značajniji oblici višeg lokalnog organizovanja. Okrug i grad su dva paralelna oblika organizovanja vlasti.<sup>42</sup> Region je najviši oblik lokalne zajednice koji ima i državne funkcije i realizuje ekonomske, političke i socijalne programe.<sup>43</sup> Odnosi unutar i između raznih nivoa vlasti su indikatori postojanja unitarne, regionalne i federalne države.

Država danas dobija bitnije i složenije funkcije kroz kreiranje strategije održivog razvoja, kreiranje javnih politika, usmjeravanje razvoja, koordinacija rada svih nivoa vlasti i regiona, bezbjednost, fiskalna i monetarna politika, međunarodna saradnja. Ipak sve navedene funkcije država ne bi mogla realizovati bez aktivnosti lokalnih vlasti. Zato je od velike važnosti da država ima saradnju sa građanima kroz njihovo uključjenje u procese identifikacije potreba i kapaciteta, a slična je situacija sa kreiranjem strategija i projekata razvoja.<sup>44</sup> Centralna država dobija veoma važnu funkciju nadgledanja zakonitosti rada kao i funkciju partnera u lokalnoj zajednici.

U nekim zemljama to je funkcija koju je centralna vlast uvijek imala, ali u nekim drugim ova pozicija predstavlja značajno smanjenje nadležnosti i promjenu u načinu funkcionisanja. Francuska radi prihvatanja standarda evropske zajednice je napravila velike i radikalne

---

<sup>42</sup> Đorđević, S., (2002), Lokalna samouprava, CeSID, Beograd, str. 21.

<sup>43</sup> Đorđević, S., (2002), op.cit., str. 22.

<sup>44</sup> Đorđević, S., (2012), Renesansa lokalne vlast - uporedni modeli, Čigoja, Beograd, str. 66-67

promjene kako u sferi organizacije i funkcionisanja države tako i u organizaciji lokalnih vlasti koja ima veliku autonomiju.<sup>45</sup>

Demokratski sistem savremenog doba zahtjeva partnerski odnosa između lokalne vlasti i države, koji se zasniva na načinu uspostavljanja prioriteta nadležnosti kroz princip subsidijariteta u davanju strateški važnih nadležnosti lokalnim vlastima sa punom slobodom u odlučivanju, u načinu obezbjeđivanja finansija i političkih odnosa. Pitanje koliko javnih dobara „proizvodi“ jedna državna administracija je važno kao i pitanje koji nivo vlasti je odgovoran za obezbjeđenje određenih javnih dobara. Bitno je ispoštovati dva principa i to subsidijariteta i princip ekonomičnosti. Kroz princip subsidijariteta znači da određenu ponudu javnih dobara treba da izvrši nivo vlasti koji je najbliži građanima, a poslove koje ne može da obavi prenosi na viši nivo vlasti.<sup>46</sup> Sa druge strane, princip ekonomičnosti znači da javna dobra treba da ponudi onaj nivo vlasti koji to može da učini po najpovoljnijim uslovima. Kombinacijom ova dva kriterijuma se dobija optimalna struktura ponude javnih dobara. Lokalne vlasti se ipak suočavaju sa ekonomskim i socijalnim problemima, koji su ujedno i najveći problemi društva. U lokalnoj zajednici se pravi lista prioriteta koje treba rješavati, kroz obezbjeđivanje finansijskih sredstava kako bi se realizovali projekti i rješavali problemi obezbjeđivanja zadovoljstva građana i podrška biračkom tijelu.<sup>47</sup>

## **2.5. Teritorijalna podjela lokalnih zajednica**

Sve jedinice lokalne samouprave bez obzira na svoje mjesto u strukturi lokalne samouprave date zemlje, odnosno na tip jedinica kojima pripadaju obuhvataju svaka za sebe određeno područje. Ovim područjem su prostorno određene granice lokalne vlasti koje se nalaze na čelu date jedinice lokalne samouprave. S obzirom da na svakom takvom području živi izvjestan broj stanovnika, razgraničenje područja lokalne samouprave istovremeno znači i određivanje njihovog personalnog sastava, odnosno većeg ili manjeg broja lica na kojima će lokalna vlast vršiti svoja ovlaštenja.<sup>48</sup>

Takođe pošto se na području svake jedinice lokalne samouprave nalaze izvjesna sredstva za proizvodnju i druga bogastva, određivanje tog područja ima za posljedicu i

---

<sup>45</sup> Đorđević, S., (2002), op.cit., str. 23.

<sup>46</sup> Đorđević, S., (2012), op.cit., str. 44.

<sup>47</sup> Đorđević, S., (2002), op.cit., str. 24.

<sup>48</sup> Jovičić, M., (2006), Lokalna samouprava, „Službeni glasnik“, Beograd, str. 85.

određivanje ekonomskog potencijala svake jedinice posebno i time posredno njenih mogućnosti da dođe do sredstava koja su joj potrebna za obavljanje onih funkcija koje predstavljaju razlog njenog postojanja.

Tri osnovna elementa koja čine fizionomiju svake jedinice lokalne samouprave su njeno područje, broj stanovnika i ekonomski potencijal odnosno stepen razvoja proizvodnih snaga. Drugi i treći element su promjenljivi i vezuju se za prvi. Svaka jedinica lokalne samouprave je vezana za svoje tlo koje u okviru jedne date političko-teritorijalne podjele ostaje uvijek isto, dok se broj njenih stanovnika i stepen razvoja proizvodnih snaga mijenjanju. Iako najobjektivniji i najuočljiviji elemenat teritorijalnog prostiranja date jedinice lokalne samouprave nije i najvažniji. O jednoj jedinici lokalne samouprave više govore podaci o broju stanovnika i stepenu razvoja proizvodnih snaga nego podatak o veličini njenog područja. Karakter jedne teritorijalne podjele u okviru svakog sistema lokalne samouprave uslovljen je dejstvom ostala dva elementa, a to je razgraničavanje područja prostora pojedinih jedinica lokalne samouprave. Sam problem političko-teritorijalne podjele u okviru sistema lokalne samouprave, odnosno problem teritorijalnog prostiranja pojedinih jedinica, kvalitativno se razlikuje od problema teritorijalnog prostiranja kako samih država tako i u slučaju federalno uređenih država i njihovih sastavnih dijelova federalnih jedinica.<sup>49</sup>

Što se tiče država, njihova područja predstavljaju nešto dato smo po sebi, jer bar danas državne granice nisu nešto o čemu sama država može da odlučuje, granice se određuju i putem sporazuma susjednih država, odnosno odlukom međunarodnih foruma. Na tako određenom području živi manji ili veći broj stanovnika i na njemu se ostvaruje određeni nacionalni dohodak, u zavisnosti od stepena razvoja proizvodnih snaga date zemlje.<sup>50</sup> Nadležni organi svake pojedine države su, načelno uzevši, u potpunosti gospodari odluke kakvu će teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave sprovesti. Oni su teorijski u stanju da vršeći političko-teritorijalnu podjelu izbjegnu sve one negativne posljedice koje se pojavljuju kada su u pitanju države i donekle federalne jedinice u pojedinim državama usljed razlika u njihovim veličinama i snazi.

Ukoliko uzmemo da unaprijed navedene razlike između Rusije i Luksemburga ili između Srbije i Crne Gore predstavljaju nužnost, to ne znači da bi *mutatis mutandis* slične razlike između pojedinih jedinica lokalne samouprave u jednoj zemlji mogle da budu opravdane. Ukoliko je za države, pa i federalne jedinice nemoguće reći kakva bi im optimalna veličina odgovarala, mada je i tu jasno da suviše male i slabe države odnosno federalne jedinice

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Jovičić, M., (2006), *op.cit.*, str. 86.

ne ispunjavaju osnovne uslove za posebno postojanje, a ukoliko ipak postoje, sukobljavaju se sa velikim teškoćama i sasvim je moguće kada je u pitanju teritorijalna organizacija lokalne samouprave zauzeti načelan stav, ne samo o rasponima veličine koje su u okviru jedinica lokalne samouprave istog tipa mogu tolerisati, nego optimalnoj veličini tih jedinica.

Problem političko teritorijalne podjele u okviru lokalne samouprave sastoji se od dva povezana problema: jedan je raspon u veličini i snazi jedinica koje pripadaju istom tipu, a drugi problem optimalne veličine takvih jedinica. Kao jedan od osnovnih razloga postojanja više tipova jedinica lokalne samouprave leži u potrebi da različite funkcije lokalne samouprave budu obavljane od strane lokalnih jedinica različite veličine i snage. U datoj zemlji se smatra da jednu vrstu lokalnih funkcija onih najlokalnijih treba da obavljaju osnovne jedinice, opštine, a drugu vrstu više regionalnih funkcija, jedinice drugog stepena, onda je jasno da veličina i snaga svake jedinice posebno treba tome da bude prilagođena odnosno da sve jedinice istog tipa budu što približnije veličine i snage. Teorijski posmatrano nema opravdanja ako jedna opština ima stotinjak, a druga nekoliko stotina hiljada stanovnika, a s obzirom da obje trebaju da obavljaju načelno istovjetne funkcije.

Načelan stav o položaju i ulozi lokalne samouprave u svakoj zemlji, obim i domašaj funkcija kojim se ona u cjelini bavi, kao i raspodjela tih funkcija među pojedinim tipovima jedinica, što sve utiče na određivanje strukture lokalne samouprave od značaja je i za optimalnu veličinu pojedinih tipova jedinica.<sup>51</sup> Svoju slobodu određivanja političko-teritorijalne podjele u okviru lokalne samouprave nadležni državni organi u svakoj zemlji bi trebalo apstraktno uzevši da iskoriste na taj način što bi prvo tu podjelu sproveli da sve jedinice lokalne samouprave istog tipa budu što ujednačenije po veličini i snazi, odnosno da imaju što sličniju površinu, broj stanovnika i ekonomski potencijal, i drugo što bi nastojali na tome da prosječna veličina i snaga jedinica budu što približnije jednom određenom standardu usvojenom u datoj zemlji. Jednu idealnu do kraja racionalnu političko teritorijalnu podjelu u okviru lokalne samouprave nemoguće je postići. Ona bi bila ostvariva u jednoj novoj državi sa jednakim prirodnim i ekonomskim uslovima na cijelom području i sa podjednakom gustom istorodnog stanovništva na cijelom području. Državno područje bi moglo da bude podjeljeno u jedinice lokalne samouprave iste površine, istog broja stanovnika i istog potencijala.

Bez obzira na to što je ovako idelanu političko-teritorijalnu podjelu nemoguće postići, potrebno je nastojati na što većoj ujednačenosti jedinica lokalne samouprave istog tipa, a to će reći na što približnijoj njihovoj veličini, broju stanovnika i ekonomskom potencijalu.

---

<sup>51</sup> Jovičić, M., (2006), op.cit., str. 88.



Na političko-teritorijalnu podjelu u većini slučajeva utiču istorijski razlozi. Sama činjenica da lokalna samouprava u većini evropskih zemalja postoji već vjekovima, da je ona ponekad starija i od same državne organizacije, a da je u svakom slučaju većina njenih jedinica već postojala kada je u datom trenutku gotovo svuda tokom XIX vijeka zakonom sprovedena političko-teritorijalna podjela, ima za posledicu da je tim zakonodavstvom obično samo pravno fiksirano već postojeće stvarno stanje.<sup>52</sup>

Protiv reforme političko-teritorijalne podjele u buržuarskim zemljama govori još jedan važan razlog. On se sastoji u tome što postojeće stanje stvari često odgovara centralističkim oblicima državne organizacije ovih zemalja odnosno sve većem jačanju egzekutive i birokratije. Samo postojanje malih i slabih opština pa i jedinica višeg stepena upravo je u skladu sa željama nosioca vlasti. Oblici samoupravnosti koji sa jedne strane imaju duboke korjene u istoriji, a sa druge predstavljaju neophodan rekvizit režima formalne buržoaske demokratije su tu i u njih se ne smije dirati. Oni ostaju takvi kakvi jesu, jer ako bi se oni oživjeli, ako bi im se dala značajna sadržina rada, ako bi se izazvalo njihovo snaženje, to bi predstavljalo opasnost po razvoj etatističkih tendencija i jedinstvo akcije dirigovane iz centra.<sup>53</sup> Priznavanje fakta jačanja centralističkih tendencija u uslovima postojanja mnoštva malih i slabih jedinica lokalne samouprave susreće se i u pojedinim krugovima u buržoaskim zemljama.

### **3. Glavni grad Srbije u nacionalnom sistemu lokalne samouprave-Beograd**

Lokalna samouprava je različita i ima različite teritorijalne osnove u zemljama koje su predmet analize u ovom radu. Kao jedna od najvažnijih društvenih, ali i ustavnih institucija lokalna samouprava se posmatra u svjetlu opšte demokratizacije, ali i prilagođavanja organizacije i nadležnosti koje joj se povjeravaju stvarnim potrebama lokalnih zajednica, ekonomskim prilikama i potencijalima, te izbjegavanju bilo kakve mogućnosti da se proširenjem njene nadležnosti podstaknu dezintegracioni procesi i oslabi jedinstvo zemlje.

Postoje velike razlike u regulisanju lokalne samouprave, naročito kod zemalja u tranziciji i mogu se konstatovati i određene sličnosti te prepoznati zajedničke tendencije.

Svaka zemlja u tranziciji ima lokalnu samoupravu koja uživa ustavni status i sa njim garantuje autonomiju jedinica lokalne samouprave, pravni položaj lokalne samouprave koji je precizno regulisan zakonom za vršenje izvornih nadležnosti. Jedinicama lokalne samouprave

---

<sup>52</sup> Jovičić, M., (2006), op.cit., str. 91.

<sup>53</sup> Đorđević, J., (1995), Prilog pitanju komuna, Beograd, str. 3.

se obezbjeđuju i izvorni prihod, a građani neposredno biraju predstavnička tijela i ostavljena im je veća mogućnost za neposredno učešće u vršenju javnih poslova.<sup>54</sup> U pogledu nadležnosti jedinice lokalne samouprave imaju dva principa: princip enumeracije i subsidijarnosti koji je u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

### **3.1. Beograd u sistemu teritorijalno-administrativne organizacije državne vlasti i lokalne samouprave**

Republika Srbija ima 145 jedinica lokalne samouprave. Od toga je 122 opštine i 23 grada, na oko 7,5 miliona stanovnika, odnosno sa prosjekom od preko 50.000 stanovnika po opštini, jedinice lokalne samouprave su među najvećima u Europi. Prosječna jedinica lokalne samouprave u Srbiji je, na oko 610 km<sup>2</sup> površine, što spada među najveće u Europi.<sup>55</sup> Srbija je u najvećoj mjeri zadržala velike opštine kakve su stvorene tokom prethodnih 50 godina funkcionisanja komunalnog sistema, a zbog nepostojanja srednjeg nivoa vlasti namijenjene su im brojnije i značajnije nadležnosti nego ranije. Gradovi imaju iste izvorne nadležnosti kao i opštine, a jedinu razliku čini njihovo pravo da osnivaju komunalnu policiju.

Gradske opštine ne smatraju se jedinicama lokalne samouprave. Grad ih može obrazovati, ukoliko to želi. U Beogradu ih ima 17. Ispod nivoa lokalne samouprave nalaze se još mjesne zajednice, kojih je oko 3.000 i koje su definisane kao oblik mjesne samouprave, odnosno kao oblik interesnog povezivanja građana.<sup>56</sup> Danas u Srbiji egzistiraju i geografski velike i male opštine. Kao jedinica lokalne samouprave pored opština javljaju se i gradovi i grad Beograd. Da bi dobila status opštine mora da ima najmanje deset hiljada stanovnika, međutim, opštine koje su postojale prije stupanja na snagu važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi<sup>57</sup> mogu imati i manji broj stanovnika. Ukoliko postoje geografski, istorijski ili ekonomski razlozi izuzetno se može osnovati i opština sa manje od deset hiljada stanovnika. Jedinice lokalne samouprave u Srbiji su veoma različite, kako u pogledu veličine, tako i broja stanovnika, ekonomske razvijenosti i sl. Kao takve, one nisu u stanju da se na jednak način odnose prema poslovima koji su im u nadležnosti, što se itekako odražava na njihov kvalitet.

---

<sup>54</sup> Golić, I., Šoltes, I., (2009), Karakteristike lokalne samouprave zemalja u tranziciji, Pravo-teorija i praksa, br.5-6, str. 66.

<sup>55</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makednija i Srbija, Beograd, Palgo centar, str. 184.

<sup>56</sup> Milosavljević, B., (2012), Reforma lokalne samouprave u Srbiji, HKJU – CCPA, broj 3, str. 754.

<sup>57</sup> ZoLS Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 129/07.

Bez velike pomoći države mnoge od njih ne bi mogle da funkcionišu. Srbija je opterećena neravnomjernom naseljenošću, intenzivnim unutrašnjim migracionim procesima, neravnomjernim razvojem i slično, a to sve usložnjava pitanje teritorijalne organizacije.

Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, teritorijalnu organizaciju čine opštine i gradovi i teritorijalne jedinice u kojima se ostvaruje lokalna samouprava, grad Beograd kao posebna teritorijalna jedinica i autonomne pokrajine kao oblici teritorijalne autonomije.<sup>58</sup> Isto rješenje sadrži Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS od 1999. godine.

Samu teritoriju opštine komponuju naseljena mjesta, a granice naseljenih mjesta određuju granice katastarskih opština iz čega proizilazi da se teritorija opštine nalazi u granicama katastarskih opština na njenoj teritoriji.<sup>59</sup> Takođe zakon definiše pojam naseljenog mjesta kao teritoriju na kojoj se nalaze stambeni objekti, objekti infrastrukture i drugi objekti potrebni za život stanovnika koji su na tom području stalno nastanjeni,<sup>60</sup> pri tome ne prejudicirajući status stanovnika naseljenih mjesta u smislu zahtjeva za prebivalište ili boravište, što je sasvim razuman stav kada se radi o teritorijalnoj organizaciji zemlje.

Naseljeno mjesto se u svojoj cjelovitosti može nalaziti samo na teritoriji jedne opštine. O samom broju i nazivima naseljenih mjesta vodi se službena evidencija u registru službe nadležne za poslove statistike koja i evidentira sve promjene u ovoj oblasti.<sup>61</sup> U smislu Zakona o teritorijalnoj organizaciji Srbije, opština je teritorijalna jedinica u kojoj građani ostvaruju svoja prava na lokalnu samoupravu u poslovima koji su ustvrđeni Ustavom, Zakonom i Statutom opštine.<sup>62</sup>

Same gradove pominje Ustav Srbije kao posebne teritorijalne jedinice,<sup>63</sup> a pomenuti zakon od 1999. samo nabroja nazive gradova u RS, ne definišući konkretno zašto se pojedina lokalna jedinica naziva gradom. Pored određenja u članu 1 Zakona o teritorijalnoj organizaciji iz 1999. poslije člana 11 kojim se nabrajaju opštine u Srbiji, umeće se član 11a koji u odnosu na Zakon od 1994. sadrži odredbu po kojoj se gradu omogućuje vršenje poslova koje mu Republika povjeri iz okvira svojih prava i dužnosti kao i poslova utvrđenih statutom grada.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi, „Slubeni glasnik RS“, br.47/91, 79/92, 82/92, 47/94, čl.1.

<sup>59</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br.49/99, čl.2.

<sup>60</sup> Ibid., čl.4.

<sup>61</sup> Ibid., čl.9.

<sup>62</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br.49/99, čl.10.

<sup>63</sup> Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 1/90, čl.7.

<sup>64</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Slubeni glasnik Republike Srbije“, br.49/99, čl.11a.

Zakon iz 1994. posebno određuje teritorijalni status grada Beograda<sup>65</sup> po kojem je on posebna teritorijalna jedinica koja obavlja poslove opštine utvrđene Ustavom, poslove koje mu Republika povjeri zakonom iz okvira svojih prava i dužnosti, kao i druge poslove koji su utvrđeni statutom grada.

Teritorijalna podjela koja je predstavljena upućuje na to da je struktura necentralnog sistema upravljanja u Srbiji jednostepena i monotipska. Jednostepenost se izražava u opštini kao jedinom nivou organizovanja lokalnog upravljanja. Takođe kao što je pokazano, zakon utvrđuje mogućnost formiranja gradova sa više opština, ali se oni ograničavaju na opštinske nadležnosti. Kada bi gradovi imali drugačije nadležnosti u odnosu na opštine opet ne bi mogli govoriti o višestepenosti, odnosno dvostepenosti lokalnog upravljanja, jer ne postoji subordiniranost opštine. U takvom slučaju lokalna samouprava bi bila višetipska, a ne monotipska.<sup>66</sup> Pošto gradovi ne predstavljaju centre teritorija sa više opština na koje je podjeljena čitava državna teritorija, ne može se govoriti o dvostepenosti nego o jednostepenosti lokalnih jedinica.

Jedino grad Beograd raspolaže nešto višim stepenom prenijete nadležnosti koja može biti osnov za pozicioniranje grada u odnosu na opštinu kao jedinicu bližu državnoj vlasti, odnosno kao jedinicu u kojoj se ova uveliko eksponira.

Takođe, zakon sve opštine tretira na isti način, nezavisno od njihove veličine, strukture stanovništva, potencijala i slično, što jasno govori o monotipskom karakteru lokalnih zajednica. Mnogi argumenti idu u prilog i protiv jednostepenosti.

Protiv jednostepenosti može se upotrijebiti argument o opasnosti od potencijalno lošijeg kvaliteta i neefikasnosti u vršenju određenih lokalnih poslova koji zahtijevaju viši kadrovski potencijal, veće finansijske snage i više stepena do centralne vlasti radi obezbjeđivanja adekvatnog mehanizma kontrole i onemogućavanja pretjeranog rasta centralnih službi.<sup>67</sup> Sa druge strane višestepenost usložnjava organizacionu strukturu.<sup>68</sup>

Teritorijalna podjela koliko god da je uzrokovana upravno-tehničkim razlozima, označava i predpostavlja pravni položaj teritorijalnih jedinica sa stanovišta njihovog ustrojstva i funkcionalnosti čitavog državnog prostora i to ne samo u pogledu njegove hijerarhičnosti već i ekonomičnosti i kapaciteta.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br.47/94, čl.12.

<sup>66</sup> Đurić, Ž., (2005), Lokalna uprava u Srbiji i Crnoj Gori, Službeni glasnik, Beograd, str. 129.

<sup>67</sup> Jovičić, M., (1974), Beograd, str. 23.

<sup>68</sup> Jovičić, M., (1974), op.cit., str. 10.

<sup>69</sup> Đurić, Ž., (2005), Lokalna uprava u Srbiji i Crnoj Gori, Službeni glasnik, Beograd, str. 130.

## 3.2. Nadležnosti grada Beograda

Pod dejstvom konceptualizacije gradova kao jedinica lokalne samouprave, najteže pitanje se odnosi na pronalaženje efikasnih i racionalnih oblika uprave u gradovima. Organizacija gradske uprave zavisi od zakonskog utvrđivanja položaja grada kao lokalne zajednice, i ona se formalnopravno razlikuje od uređenja opštinske uprave, na šta je već djelimično ukazano.

Od najvećeg interesa je utvrđivanje distinkcije upravnih poslova između gradske i opštinske uprave. U tom smislu Zakon o lokalnoj samoupravi RS (u daljem tekstu - ZoLS) je foramalno 1999. godine pridavao veći značaj uređenju pravnog položaja gradova, a s obzirom na to da je ovo pitanje koncipirano kao posebna glava, takođe je i posebna glava sa 8 članova posvećena normiranju grada Beograda. Zakon nije napravio nikakvu razliku u pravnom položaju pojedinih lokalnih jedinica utvrđujući da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, gradu i gradu Beogradu, pa se ovi subjekti tretiraju kao jedinice lokalne samouprave. Ipak u vertikalnom aspektu se jasno razlikuje stratgeija jednostepenosti lokalnog upravljanja, ali i to generalno opredjeljenje nije moralo biti pokvareno da je uveden politički princip nadležnosti pojedinih lokalnih jedinica što bi bilo odgovarajuće rješenje u odnosu na poseban značaj i evidentno složenije upravljanje gradovima.

Grad Beograd prema ovom zakonu obavlja i poslove opštine<sup>70</sup> i povjerene poslove. U daljim odredbama nema većih razlika u odnosu na regulativu gradova osim što se neadekvatno preporučuje centralnoj upravi da pri povjeravanju nadležnosti gradu Beogradu, uzme u obzir njegov poseban položaj i ulogu kao glavnog grada.<sup>71</sup> Posljednja formulacija je dvostruko neodgovarajuća, jer sa jedne strane zakon se obaraća centralnoj vlasti upućujući je na određeno ponašanje, a sa druge strane to ponašanje zasniva na određenju za koje ne postoji uporište u samom Zakonu jer posebnost pravnog položaja grada Beograda zakonski nigdje nije zasnovano.

Sam ZoLS od 2002. godine, formalno i dalje minimizira pravno normiranje grada i rješava ga u okviru poglavlja jedinice lokalne samouprave pominjući ga kao jednog od lokalnih jedinica i posvećujući mu tri zakonska člana. Takođe iste primjedbe pomenute u vezi sa jednostepenošću i monotipnošću lokalnog upravljanja na osnovu ZoLS od 1999. važe i ovdje.

---

<sup>70</sup> ZoLS „Službeni glasnik Republike Srbije“, br.49/99, čl.181, st.1-2.

<sup>71</sup> Ibid., čl.181, st.3.

Zakon od 2002. ne bavi se utvrđivanjem pravnog položaja grada Beograda, osim što upućuje da se pravni položaj grada Beograda uređuje posebnim zakonom.<sup>72</sup>

Grad Beograd raspolaže opštinskim kapacitetom izvorne nadležnosti koji statutarno raspodjeljuju između svoje uprave i opštinskih uprava na svojoj teritoriji što ih dovodi u poziciju da mogu da zahvataju dio opštinske nadležnosti ili da dupliraju izvorne nadležnosti, što praveći distinkciju među njima minimiziraju opštinski izvorni djelokrug. Postoje neopravdano velike nejasnoće u vezi sa ovim pitanjima, ali svakako bi prvi korak ka njihovom rješavanju trebalo da krene od utvrđivanja takvih kapaciteta izvornih ovlašćenja grada koji će biti jasno razgraničen od opštinskih ograničenja, a ne kako pokazuje aktuelno stanje da se gradske uprave razlikuju od opštinskih isključivo po stepenu delegiranih poslova koje im na vršenje prenosi centralna vlast a čime se ne doprinosi jačanju njihove samostalnosti.<sup>73</sup>

### **3.3. Lokalni organi u Srbiji**

Prema važećem Ustavu, opština ima pravo da svojim statutom na osnovu Ustava i ZoLS utvrdi organizaciju i djelatnosti svojih organa.<sup>74</sup> Iz ove ustavne odredbe proizilazi da opština nema pravo da svojim aktom utvrđuje vrste organa preko kojih će ostvarivati pravo na samoupravu i vršiti druge samoupravne poslove. Sama lokalna zajednica može samo da organizuje vršenje funkcija koje su utvrđene u korist njenih organa, kao funkcije odlučivanja, izvršavanja i vršenja upravnih poslova, odnosno da utvrđuje svoju unutrašnju organizaciju. Sami lokalni organi uprave bi se inače mogli označiti kao necentralni upravni organi, u određenoj mjeri decentralizovani i za sebe na osnovu zakona rezervišu posebno, teritorijom lokalne zajednice ograničeno mjesto na kojem prostiru svoju nadležnost. Ovi organi svoj djelokrug crpe iz odluka organa samouprave te se u tom dijelu nalaze izvan hijerarhijske ljestvice državnih organa.

Samoupravnim organima centralni nivo ne može zapovjedati kada će i kakve opšte akte izdavati, niti može preuzeti njihove nadležnosti.<sup>75</sup> Sama pravna kontrola nad javnim aktivnostima i radom lokalne uprave redovno obuhvata samozakonitost bez prava na sankcionisanje akta donjetih u okviru zakonitosti, a koji su u skladu sa ciljem zakona. Izvan

---

<sup>72</sup> ZoLS, "Službeni glasnik Republike Srbije", br.9/2002, čl.24.

<sup>73</sup> Đurić, Ž., (2005), Lokalna uprava u Srbiji i Crnoj Gori, Službeni glasnik, Beograd, str. 160.

<sup>74</sup> Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", br.1/90, čl.115.

<sup>75</sup> Milovanović, D., (1994), Pravno ustrojstvo lokalne samouprave, Pravni fakultet, Beograd, str. 37.

procesa nadzora ostaje kontrola cjelishodnosti odnosno tzv., „starateljska kontrola”.<sup>76</sup> Sama lokalna samouprava je javnopravni subjekt u čijoj su nadležnosti aktivnosti javnog prava koje se obavljaju ali tu samostalnost crpe iz propisa. Kada organi lokalne uprave obavljaju poslove koje im delegira centralna vlast oni imaju javnopravni subjektivitet. Njegovo spominjanje ovom prilikom gubi značaj te lokalna uprava djeluje kao državni organ čija je dužnost da vrši određenje državno-pravne poslove.

U samom zakonodavstvu poslije 1990. lokalni organi uprave u Srbiji izgubili su pretpostavku nadležnosti u svoju korist tako da je Srbija postala prilično centralizovana država sa opštom pravnom pretpostavkom nadležnosti u korist centralnog nivoa i njegovih organa. Dužnosti svih oblika vlasti i samouprave su izričito određenje. Svi opštinski organi posjeduju autonomni status u vršenju svojih prava i obaveza kao originalnih prava i obaveza. Okruzi su dislocirani i detaširani organi državne vlasti te nemaju nikakvu autonomiju, već imaju ulogu da podržavaju sprovođenje te vlasti na određenom području i u okviru zakonom utvrđene oblasti.

U samoj regulativnoj opštini se u prvoj instanci susreću sa okruzima osim u slučaju grada Beograda, gdje umjesto okruga ove centralne funkcije vrši uprava ili država direktno preko svojih organa. Organi grada Beograda istovjetni su po svojoj strukturi i opštinskim organima i tu nema bitnih razlika osim kod unutrašnje organizacije samih organa.

Prema ZoLS-u od 2002. godine, opštinske organe komponuje: skupština opštine, predsjednik i opštinsko vijeće. Pri definisanju lokalnih organa uočava se određena nekonzistentnost u dijelu u kome se utvrđuje njihova struktura. Definisanje opštinskog vijeća razvija se u naslovljenom dijelu u organima samouprave i prelazi se na utvrđivanje njegove nadležnosti, dok se iz samog definisanja ne vidi da se radi o organu lokalne samouprave.<sup>77</sup>

Opštinska uprava je jasno razdvojena od organa samouprave i posvećen joj je poseban prostor. Tu je izostalo njeno definisanje tako da je u ovom veoma značajnom i nosećem dijelu izvršenja lokalne nadležnosti otvorena izvjesna pravna praznina prostim prelaskom na enumeriranje njene nadležnosti.<sup>78</sup> Zakon opštinsku upravu nije utvrdio kao organ opštine tako da je prilično nejasno kakva je pravna priroda ovog subjektiviteta. Opštinskom upravom rukovodi načelnik za koje se postavljaju određeni stručni i profesionalni uslovi.<sup>79</sup> Opštinska uprava je konstituisana kao jedinstven organ ili u zavisnosti od broja stanovnika kao organ koji

---

<sup>76</sup> Kostić, L., (1993), „Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije“ I knjiga, Ustrojstvo uprave, Beograd, str. 119.

<sup>77</sup> ZoLS, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br.9/2002, čl.43.

<sup>78</sup> Ibid., čl.48.

<sup>79</sup> Ibid., čl.50.

se sastoji od više resornih upravnih organa. Sam načelnik za svoj rad odgovara skupštini opštine i predsjedniku opštine koji ga uvodi u režim dvostruke odgovornosti, ali u ograničenom vidu kako to predviđaju statut i odluka o opštinskoj upravi.

Nad radom lokalne uprave u Srbiji nadzor vrši organ istog teritorijalnog nivoa što znači da je lokalna uprava horizontalno odgovorana osim u poslovima koje vrši na nivou delegacije centralnih organa u kojima je vertikalno odgovorna prema centralnoj vlasti. Samim zakonom od 2002. učinjen je pokušaj okvirnog normiranja organa lokalne uprave uvođenjem fakultativnosti pri formiranju pojedinih upravnih subjekata, čime se u velikoj mjeri pošlo u susret intencijama savremenih sistema lokalnih upravljanja kao i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.<sup>80</sup>

### **3.4. Modernizacija sistema lokalne samouprave u Srbiji**

Nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi u Srbiji februara 2002. godine, pokrenut je proces reforme lokalne samouprave a pretpostavka pune reforme sistema lokalne samouprave jeste radikalna i politička reforma. Reforma ekonomskog sistema podrazumijeva privatizaciju, radikalno smanjenje državno-ekonomske intervencije i prepuštanje mnogih važnih regulatornih uticaja tržišta. Savremeni svijet i integracija u Evropi traži moderan koncept lokalne samouprave koji je politipski i funkcionalan, a sve više preduzetnički.

Zakonskim rješenjima se obezbjeđuje moderan sistem lokalne samouprave i vlasti kao temelj demokratije u društvu i jačanje temelja građanske države kroz:<sup>81</sup>

- ❖ Obezbjedivanje dovoljne autonomije lokalne samouprave, kroz zaštitu izvorne nadležnosti lokalne samouprave koja je suverena u obavljanju poslova iz te nadležnosti;
- ❖ Stvaranje prostora za razvoj politipskog sistema a on se odnosi na: tip i vrstu jedinica lokalne vlasti, postojanje specifične pluralne i raznovrsne mreže nivoa organizacije vlasti, partnerskog odnosa između nivoa, kao i postojanje fleksibilnog modela organizacije lokalne vlasti.

---

<sup>80</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985), Strasbourg, čl.6, str. 1.

<sup>81</sup> Đorđević, S., (2002), op.cit., str. 55.



Opštine kao osnovne teritorijalne jedinice treba da su politipski organizovane na seoske i gradske, a traženje najadekvatnije veličine opštine je proces balansiranja u tržišnim uslovima i praksi između neophodnog demokratskog karaktera ove zajednice i dovoljne veličine da bi bila nosilac poslova ekonomskog razvoja, inicijativa i davanja adekvatnih uslova građanima.

U Srbiji pitanje teritorijalne organizacije nije otvoreno i uključivanje okruga, gradova i regiona je proces, na koji pored političkih razloga, važan uticaj imaju i ekonomski i funkcionalni razlozi i principi. Ekonomski procesi i opravdanost takođe imaju važan dio uticaja na formiranje regionalne strukture Srbije.<sup>82</sup>

Regionalizacija kao uvođenje ili zasnivanje regiona, može se izvršiti suprotno „prirodnim“, istorijski nastalim regionima. Tokom formiranja regiona može doći do nesaglasnosti prirodnih i kulturnih regionalnih svojstava.

Tako na primjer, geograf Milovan Radovanović jasno razlikuje region od regionalizacije. Za njega je: „Region jedan od osnovnih pristupa i principa naučnog poznavanja prostornog diferenciranja i integrisanja, razvojnog usmjeravanja, planiranja i uređenja geografskog prostora, a regionalizacija je sistem metoda (postupaka) za izdvajanje regiona različitog tipa i ranga”.<sup>83</sup>

Geograf Milorad Vasović čini obrunuto kada prioritet daje regiji iz koje se, po njegovom mišljenju, izvodi postupak regionalizacije smatrajući da je regija: „riječ kojom se označava kompleksna prostorna cjelina s naglašenom geografskom individualnošću. Iz nje je izveden termin regionalizacija, kojom označavamo izdvajanje, ograničavanje i raščlanjivanje geografskog prostora na manje individualisane cjeline.”<sup>84</sup>

Regionalizacija Srbije ima smisla samo ako se modeluje kao integracioni, a ne kao dezintegracioni projekat, ako bude brana pred federalizmom i separatizmom, a ne prvi korak ka njihovom ostvarivanju.<sup>85</sup> Koji smisao će zadobiti, zavisi ne samo od institucionalne forme nego i od političkih aktera. Simetrična regionalizacija je sistemski trajnije, funkcionalnije i teorijski elegantnije rešenje od asimetrične, ali ona u Srbiji ima više realnih prepreka nego racionalnih razloga. Asimetrična regionalizacija, dinamički gledano, predstavlja prelazno

---

<sup>82</sup> Đorđević, S., (2002), op.cit., str. 56.

<sup>83</sup> Radovanović, M., (1993/1994), „Regionalizam kao pristup i princip i regionalizacija kao postupak u funkcionalnoj organizaciji geografskog prostora sa nekim aspektima primjene na Republiku Srbiju”, zbornik radova, Geografski institut „Jovan Cvijić”, SANU, Beograd. str. 44-45

<sup>84</sup> Vasović, M., (1997), "Regija i regionalizacija u geografiji", zbornik Geografska struktura i regionalizacija Srbije I, SANU Geografski institut "Jovan Cvijić", Beograd, str. 15

<sup>85</sup> Mitrović, M., (2003), Sistemski model teritorijalne organizacije i regionalizacije Srbije, Zbornik radova Kultura u procesima razvoja, regionalizacije i evrointegracije Balkana, SVEN, Niš., str. 151.

rješenje - kad neki dio sistema „još nije potpuno integrisan” u sistem ili kad „još nije potpuno odvojen” od sistema.

Teorijskim razmatranjem regionalizma važno je da se ukaže na razliku koja postoji između šireg i užeg značenja fenomena regionalizma. U širem značenju, regionalizam ne uzima u obzir pravni ili eventualno ustavni status djela državne teritorije, već se prije svega odnosi na društvenu stvarnost. Šire značenje regionalizma shvata se kao pojam koji označava geografsku podjelu države na teritorijalne jedinice koja nema veze sa državnim sistemom, ili kao međudržavno povezivanje u cilju uspostavljanja saradnje između država u različitim oblastima.<sup>86</sup> Jovičić je definisao pojam regionalizma, kao: „Pojam regionalizma vezuje se za riječ region. Regionalizam označava prije svega više ili manje institucionalno opredjeljenje određenih teritorija kao posebnih cjelina.

Pojam regionalizma po pravilu se tiče političko-teritorijalne podjele jedne zemlje, predstavlja njen elemenat.“<sup>87</sup>

Regionalizacija se institucionalno shvata kao stvaranje tzv. srednjeg nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji sa novim institucijama koje mogu široko varirati u pogledu organa, odgovornosti i ovlašćenja, ali koje se uvijek nalaze iznad nivoa postojećih lokalnih institucija. Ona podrazumijeva i stvaranje određenih teritorijalnih cjelina sa atributima autonomnog odlučivanja u kreiranju i vođenju javnih poslova (politike), odnosno u formiranju organizacionih struktura upravljanja (organa) radi ostvarivanja tih poslova.<sup>88</sup> Regionalna politika pored carinske unije, poljoprivredne politike, zajedničkog tržišta, monetarne unije i politike konkurencije, spada u red najvažnijih zajedničkih politika EU.

Najnovija verzija strukturno-političkih principa regionalne politike EU svedena je na tri osnovna cilja: 1) unapređivanje zaostalih regiona, a to su oni koji ne dostižu više od 75% prosjeka EZ; 2) privredni i socijalni preobražaj područja sa strukturnim problemima kao što su: deindustrijalizacija, nezaposlenost, smanjenje stanovništva i slično; 3) prilagođavanje i modernizacija politike i sistema obrazovanja, školovanja i zapošljavanja. Za intervencije Evropske zajednice važi princip subsidijarnosti, što u konkretnom slučaju znači dopunu nacionalnih, lokalnih i ostalih aktivnosti i to isključivo tamo gdje su sopstvena sredstva nedovoljna.<sup>89</sup> Regionalne politike se u EU sprovode preko dva fonda — Kohezivnog i

---

<sup>86</sup> Jovičić, M., (1996), Regionalna država – ustavno pravna studija, Vajat, Beograd, str. 7.

<sup>87</sup> Jovičić, M., (1993), odrednica, Regionalizam, Leksikon političke kulture, Savremena administracija, Beograd, str. 47.

<sup>88</sup> Lilić, S., (2009), Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije, Izazovi evropskih integracija, Službeni glasnik, Beograd, str. 8.

<sup>89</sup> Vajdenfeld, V., Vesels, V. (Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang), (2003), Evropa od A do Š, Beograd: Konrad-Adenauer-Stiftung, str. 297-303.

Strukturnog i ovi fondovi su 2005. godine dostigli 36% ukupnih sredstava Unije, a zajedno sa poljoprivrednim fondom čine 80% ukupnih budžetskih troškova EU.<sup>90</sup> Regionalna politika predstavlja jednu od najstarijih zajedničkih politika Evropske Unije, dok je potreba smanjenja i uklanjanja razlika među regijama država članica utvrđena Ugovorom o evropskoj ekonomskoj zajednici (1957/1958), a regionalna politika određena Jedinistvenim evropskim aktom (1967/1968) i konačno Ugovorom o Evropskoj Uniji (1992-1993). Jedan od najvažnijih ciljeva Unije postignut je donijetim jedinstvenim evropskim aktom gde je postavljena ekonomska i socijalna kohezija. Ugovorom o Evropskoj Uniji regionalna politika određena je kao zajednička politika.<sup>91</sup>

Zaostajanje regija u razvoju danas predstavlja problem ekonomske politike Unije, jer se regionalni problem predstavlja kao disparitet u nivou dohotka, stopi rasta proizvodnje i zaposlenosti, a time i različite nivoe opšte ekonomske aktivnosti regija.

Odnose između različitih nivoa vlasti treba razvijati kao partnerske i centralna vlast ne smije se uplitati u polje lokalne vlasti, jer lokalna kao i centralna vlast podliježe samo kontroli ustavnosti i zakonitosti akata, aktivnosti i rada njenih organa, funkcionera i službenika. Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi je otvoreno pitanje profesionalizacije rada lokalnih vlasti i data je opštinama mogućnost da biraju i koriguju aranžmane vlasti u skladu sa njihovim potrebama, a sve u cilju obezbjeđivanja ekonomičnosti, uspješnosti i efikasnosti u radu lokalnih organa.<sup>92</sup> Uvođenje sistema strateškog i preduzetničkog upravljanja u cijeli sistem, pa i u lokalne zajednice, obezbjeđuju se prednosti moderne, efikasne i uspješne države i vlasti.

Zakonom je uveden i jedan broj važnih instituta a Ombudsman je dio sistema koji treba da uredi Zakon o ombudsmanu. Smisao ovog organa građanskog branioca je da vrati povjerenje građana u institucije, kao i da poveća dostižnost pravde.<sup>93</sup> Rijetko koja institucija je doživjela tako veliku popularnost i rasprostranjenost kao institucija ombudsmana, koja danas postoji u skoro svim zemljama svijeta, i kao takva, ona je postala ... „inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.”<sup>94</sup> Ombudsman je institucionalni odraz da se čovjek – građanin održi u centru zbivanja države, prava i institucija vlasti i ne prepusti sam sebi u borbi sa kafkijanskim i birokratskim procesima imanentnim svakom poretku. To je glasnogovornik građana čija su prava

---

<sup>90</sup> Prokopijević, M., (2005), Evropska Unija, Beograd: Službeni glasnik, str. 253-261.

<sup>91</sup> Pojmovnik evropskih integracija (2010): Direkcija za evropske integracije, Sarajevo, str. 204.

<sup>92</sup> Đorđević, S., (2002), op.cit. str. 56.

<sup>93</sup> Đorđević, S., (2002), op.cit. str. 59.

<sup>94</sup> Đorđević, J., (1985), Politički sistem, Savremena administracija, Beograd, str. 681

povrjeđena, postavljen dovoljno visoko da ga mogu čuti vrhovi vlasti, ali i dovoljno odvojeno da se ne poistovjeti sa njima. Izraz je shvatanja da je nekorektan odnos organa vlasti prema pojedincu više od ličnog, individualnog problema jednog ili više građana, jer iz temelja ruši osnov demokratskog društva i zbog toga zahtijeva institucionalnu reakciju.<sup>95</sup>

Od 2002. godine u Srbiji do danas je ostvareno dvadeset ombudsmana lokalne samouprave, a sporo širenje institucija lokalnog ombusmana, kao i ozbiljni probelmi sa kojima se postojeće institucije suočavaju sve su češće dilema njenog razvoja i opstanka.<sup>96</sup> Pored toga, „ombudsmani“ postoje i na nižim nivoima vlasti, jer je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine dao mogućnost lokalnim samoupravama da uvedu lokalne građanske branioce koji su donošenjem novog Zakona 2007. godine<sup>97</sup>, „preimenovani“ u zaštitnike građana. Ni jedan ni drugi naziv institucije na lokalnom nivou nije bio ili nije adekvatan. Prvi, zbog toga što naziv asocira da ombudsman „brani“ samo građane, a drugi jer je u praksi došlo do miješanja institucije ombudsmana na centralnom i lokalnom nivou vlasti. To se pokazuje i u praksi da pojedini zaštitnici građana preuzimaju čak i znak vizuelnog identiteta zaštitnika građana na centralnom nivou. Najveći izazov za instituciju zaštitnika građana lokalne samouprave, kao uostalom i ombudsmana uopšte, jeste očuvanje nezavisnosti i postizanje efikasnosti bez obaveznosti odluka i bez sredstava prinude. Osobine ombudsmana zahtjevaju kako kvalitete na strani samog ombudsmana, tako i visok demokratski potencijal sredine u kojoj obavlja svoj posao. Potrebno je pronaći osobu koja u sebi spaja osobine visoke stručnosti, etičnosti, partijske neekspoziranosti, ugleda, takta u odnosu sa građanima i predstavnicima vlasti. Važno je da ta osoba ima sposobnosti za empatiju i odlučnost da izrekne i učini ne samo ono što će proizvesti odobravanje, već i ono što sredina u tom momentu ne prihvata a on ili ona ipak smatra ispravnim. Potrebno je da ta osoba bude takva da pristane da se bavi javnim poslom u vremenu u kome su zaposleni u javnom sektoru izloženi nagomilanom nezadovoljstvu građana i plaćeni manje nego zaposleni na najodgovornijim poslovima u privatnom sektoru; treba da pristane znajući da će se mnogim moćnicima zamjeriti, a za pet godina ostati bez posla. Takvu osobu predstavničko tijelo treba da izabere u veoma strogoj proceduri.<sup>98</sup> U Beogradu, zaštitnik

---

<sup>95</sup> Janković, S., (2011), Lokalni ombudsmani u Srbiji, Lokalna samouprava –propisi i praksa, br. 4/10. Tema broja –Lokalni zaštitnici građana u Srbiji, str. 5.

<sup>96</sup> Đorđević, S., Milenković D., Veljović D., (2011), Studija, kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, str. 10.

<sup>97</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik Republike Srbije“, 9/2002; Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, 129/200.

<sup>98</sup> Janković, S., (2011), Lokalni ombudsmani u Srbiji, Lokalna samouprava– propisi i praksa, br. 4/10. Tema broja –Lokalni zaštitnici građana u Srbiji, str. 9-11.

građana je taj za koga je izričito utvrđeno da sačinjava prijedlog potrebnih sredstava za rad i dostavlja ga gradskom Vijeću, preko Gradske uprave.<sup>99</sup>

**Tabela 1.** Komparativna analiza organa koje kontroliše zaštitnik građana lokalne samouprave

|                        |   |
|------------------------|---|
| BEOGRAD                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gradska uprava grada Beograda, – Gradskog javno pravobranilaštvo i – javne službe čiji je osnivač grad.</li> </ul> Ne kontroliše: skupštinu grada, gradonačelnika, gradsko veće  |
| Gradska opština VRAČAR | <ul style="list-style-type: none"> <li>Opštinska uprava i</li> <li>– javne službe čiji je osnivač gradska opština</li> </ul>  |
| ŠABAC                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gradska uprava,</li> <li>– javna preduzeća, ustanove i drugi nosioci javnih ovlašćenja kojima je povereno vršenje poslova čiji je osnivač grad</li> </ul> Ne kontroliše: rad gradonačelnika i njegovih zamenika, predsednika Skupštine grada i njegovog zamenika, kao ni rad članova Gradskog veća |
| NOVI SAD               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– gradske uprave,</li> <li>– posebne organizacije i službe grada Novog Sada,</li> <li>– organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa grada Novog Sada (gradsko pravobranilaštvo i</li> <li>– drugi organi i organizacije, preduzeća i ustanove čiji je osnivač grad NS</li> </ul>  |
| ZRENJANIN              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– opštinske uprave,</li> <li>– organizacije i</li> <li>– javne službe koje vrše upravna i javna ovlašćenja čiji je osnivač opština;</li> </ul>   |
| KRALJEVO               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– organi uprave i</li> <li>– javnih službi (bez preciziranja da je reč o gradskim organima uprave i javnim službama)</li> </ul>  |
| BEČEJ                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– opštinske uprave,</li> <li>– organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja,</li> </ul>  |
| NIŠ                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– gradske uprave,</li> <li>– uprava gradskih opština i</li> <li>– javne službe</li> </ul>  |
| KRAGUJEVAC             | <ul style="list-style-type: none"> <li>– organe,</li> <li>– preduzeća, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja, (čiji je osnivač grad)</li> </ul> Ne kontroliše: Skupštinu grada   |

<sup>99</sup> Đorđević S., Milenković D., Veljović D., (2011), Studija, kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombusmana u Srbiji, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, str. 75.

#### **4. Glavni grad Bosne i Hercegovine u nacionalnom sistemu lokalne samouprave - Sarajevo**

Bosna i Hercegovina je složena država *sui generis* karaktera, a ustavnopravni i politički sistemi ne poznaju oblik uređenja koji je danas prisutan u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu BiH). Ova država ima i elemente federacije ali i konfederacije. Kao složena *sui generis* država, Bosna i Hercegovina ne ispunjava ni sve federalne a ni sve konfederalne standarde. Ima veoma jak ustavni položaj entiteta, koji je mnogi jači nego što to imaju države članice u federacijama, a i zbog samog položaja države Bosne i Hercegovine u kontekstu odnosa prema entitetima, Bosnu i Hercegovinu ne smatramo federacijom. Usljed preovlađujućih konfederalnih elemenata i pozicija entiteta veoma bliskih državnoj, mogućnosti otvaranja entiteta na međunarodnom planu, struktura i jačina entitetskih institucija i drugo nije moguće reći da se radi o konfederaciji.<sup>100</sup>

Prema Dejtonskom mirovnom sporazumu iz 1995., unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine sastoji se od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine, sa deset kantona i Republike Srpske te jednog zasebnog administrativno-teritorijalnog subjekta koji podjednako pripada i Bosni i Hercegovini i njenim entitetima i nosi naziv – Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine a nastao je nakon arbitraže 1999. godine. Njenim narodima pripada konstitutivnost, a konstitutivni narodi na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine proglašeni su: Srbi, Hrvati i Bošnjaci. Ostali narodi nemaju mogućnosti konstitutivnosti po važećem Ustavu pasivnog biračkog prava u najvišim strukturama izvršne i zakonodavne vlasti.<sup>101</sup>

Dejtonski ustav ne sadrži odredbe o lokalnoj samoupravi tako da je njena ustavno-zakonska pozicija definisana u ustavima i zakonima dva entiteta, kao i ustavima i zakonima kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Samoupravni djelokrug u Distriktu Brčko regulisan je Statutom Distrikta budući da je on posebna samoupravna jedinica.

Kad govorimo o položaju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, može se reći da se radi o zemlji predimenzionirane javne uprave u organizacionom smislu, a to ima implikacije i na položaj lokalne samouprave kao bitnog segmenta javne uprave.

Ovdje govorimo o dva različita subsistema, onaj u Federaciji i onaj u Republici Srpskoj, koji su nastali kao posljedica političkih okolnosti a ne kao posljedica istorijskih i kulturnih razlika. Oni se međusobno veoma razlikuju s obzirom da su nadležnosti povjerene opštinama

---

<sup>100</sup> Fira, A., (1999), Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, IV tom, SANU i Agencija Mir, Novi Sad, str. 73-76.

<sup>101</sup> Vranješ N., (2016), Organizacija lokalne samouprave u BiH., originalni naučni rad, Strani pravni život, br. 2, Institut za uporedno pravo, Beograd, str. 175.

koje propisuju ustavi i zakoni Federacije i Republike Srpske prilično različite te s toga i lokalna samouprava ima različit tretman u njima.

U Bosni i Hercegovini, naime, opštinska područja nisu mijenjana zakonom a što se nadležnosti tiče, one su u Federaciji BiH znatno smanjene jer je jedan dio poslova koje su ranije obavljale opštine prenesen na kantone pa je sada u Federaciji BiH situacija sa upravno-administrativnog stanovišta paradoksalna. U Federaciji BiH postoje velike i mnogoljudne opštine kojima je glavni posao da rješavaju socijalne probleme, održavaju čistoću i vode brigu o pitanjima grobalja. Iako u Republici Srpskoj opštine imaju veći broj nadležnosti, njihova samostalnost u obavljanju ovih originalno opštinskih poslova je samo prividna pošto posebni zakoni vrlo detaljno regulišu šta i kako opština treba da radi.<sup>102</sup>

U teoriji nesmetano mogu postojati i paralelno funkcionisati različiti subsistemi lokalne samouprave u jednoj državi i Bosna i Hercegovina nije jedini slučaj (npr. *Länder* u Njemačkoj). U Bosni i Hercegovini više dolazi do izražaja problem lošeg funkcionisanja lokalne samouprave koji je prisutan u oba entiteta, bez razlike, a ispoljava se kroz nekvalitetno zadovoljavanje lokalnih potreba dovodeći tako do opšteg nezadovoljstva građana.

Uprkos promjenama kroz različite društveno-ekonomske i političke sisteme kroz koje je prolazila, na današnju lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini najviše uticaja je imao njen socijalistički period (1945.-1990.) koji se ogleda u skoro pet decenija razvijanom « komunalnom sistemu ». Iako je bila zamišljena kao temelj samoupravnog socijalističkog društva, u kome sva vlast pripada građanima, u opštinama je ipak vladala birokratija lokalnih vlasti a opština se razvijala kao državna umjesto samoupravna zajednica.

Uvođenje višepartijskog sistema i tržišne ekonomije, početkom 90-ih godina 20. vijeka, predstavljalo je šansu da se po uzoru na Zapadne zemlje uspostavi novi koncept u pogledu ustavnog položaja lokalne samouprave i uloge građana u njoj, međutim ništa značajno se nije promijenilo, budući da su opštine i dalje finansijski i politički zavisne od viših nivoa vlasti kao i birokratiziranih lokalnih političkih stranaka.

Najveći uticaj na razvoj lokalne samouprave, za razliku od ostalih socijalističkih zemalja koje su kroz tranzicijski period prošle mirnim putem, imala je troipogodišnja agresija na Bosnu i Hercegovinu, koja je ostavila nesagledive posljedice u svim sferama života, uključujući i neizbježne promjene u etničkoj i socijalnoj strukturi stanovništva u okviru jedinica lokalne

---

<sup>102</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makednija i Srbija, Beograd, Palgo centar, str. 231.

samouprave koje su uticale na teritorijalnu organizaciju opština uslijed velikih migracija.<sup>103</sup> Došlo je do povećanja broja opština ali ne kao posljedica planiranja prostora i njegovog usklađivanja sa razvojem lokalne samouprave već kao posljedica politički neodgovornog povlačenja međuentitetske linije pri čemu se nisu poštivale opštinske granice već se opštinska teritorija cijepala posve nelogično i neprirodno, tako da su otkidani dijelovi teritorije od nekih opština i potom su se od tih djelića predratnih opština formirale nove jedinice lokalne samouprave koje, pokazat će se danas, nisu ni imale mogućnost uspješnog opstanka.<sup>104</sup>

Rat je do temelja uništio komunalnu infrastrukturu i kompletnu privredu koje su predstavljale okosnicu lokalnog i ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini.

Bosna i Hercegovina je potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, koja je stupila na snagu 1. novembra, 2002., pa iako u Ustavu ne garantuje pravo na lokalnu samoupravu, dužna je pridržavati se njenih opštih načela, ujedno razvijajući nacionalno prepoznatljiv i specifičan model lokalne samouprave, uz uvažavanje opštih demokratskih principa, iako se u realnosti, na nivou entiteta, za sada primjenjuje prilično selektivno. U perspektivi i u cilju integracije u Evropsku Uniju, Bosna i Hercegovina mora izvršiti kompletnu reformu lokalne samouprave i to u vidu tri segmenta : a) reforme zakonskih okvira; b) teritorijalne organizacije i c) funkcionalne reforme lokalne samouprave.

Prva reforma podrazumijeva preraspodjelu nadležnosti između viših nivoa vlasti i lokalnog nivoa vlasti u skladu sa odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi na temelju supsidijarnosti, zasnivajući tako njihove odnose na partnerskim a ne odnosima podređenosti i hijerarhije.

Druga reforma tiče se teritorijalne organizacije a zasniva se na sprovođenju kriterija po kome opštine treba da se osnivaju na područjima sa ekonomskim, saobraćajnim i demografskim preduslovima za zadovoljenje potreba i interesa lokalnog stanovništva. Osnovni oblik organizacije lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini je opština, koja je po svojoj stukturi jednostepena i monotipna. Iako postoje i gradovi kao jedinice lokalne samouprave, oni imaju skoro iste nadležnosti kao i opštine iako bi trebali imati širi samoupravni djelokrug po uzoru na razvijene evropske zemlje. Sve opštine se bez obzira na razne specifičnosti u demografskom, teritorijalnom i ekonomskom smislu, tretiraju na isti način.

Treća reforma lokalne samouprave bi se odnosila na reformu uprave i način funkcionisanja komunalnih javnih službi po uzoru na razvijene države Evropske unije a to

---

<sup>103</sup> Sadikovic, E., (2009), Lokalna smouprava u Bosnii Hercegovini (izmedju socijalistickog naslijedja i evropskih standarda), Godisnjak Bosnjacke zajednica culture "Preporod", 1:26-41, str. 36.

<sup>104</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), op.cit., str. 232.



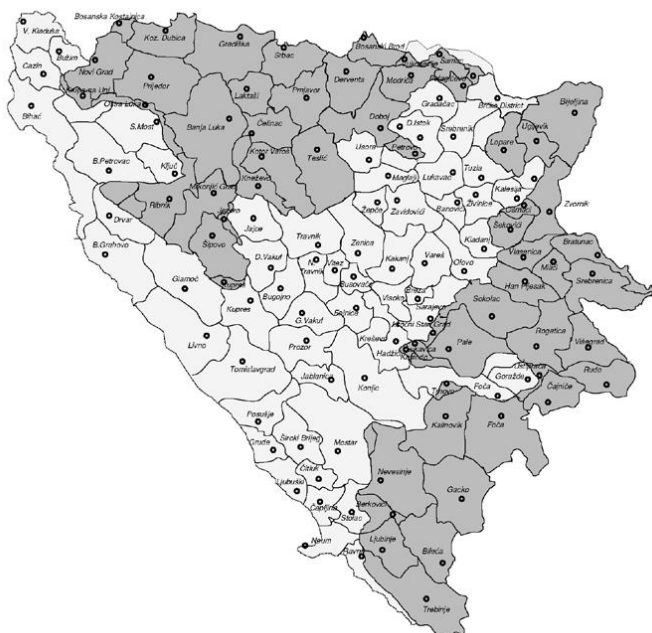
znači uvođenje tržišne konkurencije a ne prisutni monopolski način birokratiziranih organizacija bez saradnje privatnog i javnog sektora.

Cjelovita reforma lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini išla bi u dva paralelna pravca i to političkom, oličenom u vladavini prava, zaštiti ljudskih prava i sloboda, decentralizaciji vlasti i modernizaciji državne uprave i ekonomskom, kojim bi se smanjila uloga države u ekonomskim procesima, privatizaciji i primjeni principa konkurencije i slobodnog tržišta u segmentu pružanja kvalitetnih usluga građanima.<sup>105</sup>

#### **4.1. Sarajevo u sistemu teritorijalno-administrativne organizacije državne vlasti i lokalne samouprave**

Bosna i Hercegovina ima nepuna četiri miliona stanovnika i četiri potpuno odvojena nivoa vlasti i sa zasebnim upravnim strukturama koje, između ostalih čine 136 ministarstava (i isto toliko ministara), preko 1000 javnih ustanova, preko 300 upravnih organizacija, 146 jedinica lokalne samouprave i mnogi drugi subjekti javne uprave, koje je gotovo nemoguće identifikovati i u potpunosti nabrojati, budući da se organi uprave formiraju kako generalnim tako i posebnim zakonima pa čak i podzakonskim aktima.

**Slika 1.** Bosna i Hercegovina – Jedinice lokalne samouprave



<sup>105</sup> Sadikovic, E., (2009), op.cit., str. 39.

Razučena velika hijerarhijska organizacija uprave odražava se na njenu efikasnost i funkcionalnost uopšte. Pitanje ekonomske održivosti velikog broja javnih subjekata u maloj i nerazvijenoj zemlji sa gotovo devastiranim realnim sektorom je izlišno i postavljati.<sup>106</sup>

Kao glavni grad BiH - Sarajevo proizlazi iz institucionalnog određenja Sarajeva kao glavnog grada BiH. Sarajevo je sjedište institucija BiH, sjedište diplomatsko-konzularnih predstavništava stranih zemalja u BiH, sjedište međunarodnih organizacija i multilateralnih institucija, razvojnih agencija i nevladinih organizacija (EU, UN, WB, MMF, EBRD, EIB i mnoge druge), te sjedište firmi i predstavništava domaćih, regionalnih, evropskih i globalnih kompanija s operacijama u BiH. Takođe je i središte ekonomskih, kulturnih, sportskih, umjetničkih, naučnih i političkih aktivnosti na međunarodnom i lokalnom nivou.<sup>107</sup> Glavne funkcije glavnog grada ogledaju se u:<sup>108</sup>

- ❖ koncentraciji aktivnosti koje osiguravaju urbani razvoj i razvoj infrastrukture, investiranje, izvoz, privlačenje turista, zapošljavanje, rast dohotka i javnih prihoda i podizanje obima i kvaliteta javnih usluga;
- ❖ stvaranju uslova da se kroz koncentraciju resursa i u institucionalnom okviru glavnog grada i države, uključujući univerzitete, kreiraju dostignuća u oblasti nauke, tehnologija, know-how, umjetnosti, kulture i u ukupnoj socijalnoj koheziji;
- ❖ mogućnostima razmjene i uspostavljanja kooperacije na nivou države sa drugim gradovima i centrima i na međunarodnom nivou sa drugim gradovima i centrima u razmjeni znanja i informacija, te privlačenju investitora i kapitala.

U Sarajevu se nalazi sjedište oko dvije trećine državnih i entitetskih institucija, tako da na teritoriji Bosne i Hercegovine postoji 217 državnih institucija i organizacija.<sup>109</sup> Od ovog broja na teritoriji Sarajeva, kao glavnog grada Bosne i Hercegovine nalazi se 123 institucije ili skoro 60%. Na teritoriji Banjaluke je 37%, a Mostara 5% svih državnih institucija.

To predstavlja veoma bitan element ekonomije Grada i Kantona zbog direktnih i indirektnih efekata postojanja i rada ovih institucija i organizacija. Ekonomiji Sarajeva doprinose kroz radna mjesta, kako direktno zapošljavanje u ovim institucijama, isto tako i kroz

---

<sup>106</sup> Vranješ, N.,(2015), „Organizacioni problemi javne uprave u Bosni i Hercegovini“, Administracija i javne politike, str. 58

<sup>107</sup> Pejanović, M., Domazet, A., Osmanković J., Sadiković, E., (2020), Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru – studija-, Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti BiH, str. 91.

<sup>108</sup> Ibid., str. 92.

<sup>109</sup> <http://www.adresar.ads.gov.ba/> (pristup mart, 2018).

indirektno i indukovano zapošljavanje. Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave mora osigurati potrebe tri ključne grupe stakeholdera:<sup>110</sup>

- ❖ građana, odnosno rezidenata grada;
- ❖ biznisa, odnosno poslovne zajednice i,
- ❖ turista, odnosno posjetilaca grada.

Zbog specifičnosti institucionalnog uređenja u Sarajevu može se govoriti o vrlo reduciranim funkcijama Grada (uglavnom se odnose na odlučivanje o urbanističkim pitanjima i institucionalnoj upotrebi brenda i institucije Grada) u zadovoljavanju potreba tih ciljnih grupa. Osnovne funkcije lokalne samouprave bitne za zadovoljavanje potreba navedene tri ciljne grupe donose se na nivou opština (pitanja lokalnog ekonomskog razvoja) i na nivou Kantona (pitanja komunalnih i drugih javnih usluga na prostoru Grada).<sup>111</sup> Prikaz funkcionalne veze potreba za javnim uslugama ciljnih grupa i kapaciteta za zadovoljene tih potreba na nivou Sarajeva dovoljno ukazuje na to da Kanton Sarajevo ima najveću ulogu u ostvarivanju funkcija Grada kao lokalne samouprave, što je samo po sebi apsurdno, jer se kanton po definiciji tretira kao oblik državne organizacije. Kod definisanja pravnog statusa grada Sarajeva, potrebno je jasno razgraničiti kantonalne, gradske i opštinske nadležnosti.

Organizacija grada Sarajeva bitno je promjenjena u odnosu na predratnu teritorijalnu organizaciju i zakonske i statutarne nadležnosti. Formiranjem Kantona Sarajevo 1996. godine, grad Sarajevo je izgubilo svoj pravni status, imovinu i nadležnosti te je prestao postojati kao jedinica lokalne samouprave tj., budući da mu je reducirana nadležnost i teritorijalni obuhvat samo na dio jedinstvenog urbanog prostora, ne postoje pretpostavke za solidan razvoj lokalne samouprave po načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Od predratnih deset opština koje je grad Sarajevo obuhvatalo, pripale su mu samo četiri i to: Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad i Stari Grad.

Nadležnosti i unutrašnja organizacija grada Sarajeva uređuju se Statutom grada.<sup>112</sup> Organi grada Sarajeva su Gradsko vijeće i gradonačelnik. Gradsko vijeće sastoji se od dvadeset i osam vijećnika koji su ujedno i vijećnici opština koje čine Grad. Izbor članova Gradskog

---

<sup>110</sup> Pejanović, M., Domazet, A., Osmanković, J., Sadiković, E., (2020), op.cit., str. 93.

<sup>111</sup> Ibid., str. 94.

<sup>112</sup> Ibid., str. 39

vijeća vrši se tako da svaka opština koja čini Grad bira po sedam delegata u Gradsko vijeće iz reda opštinskih vijećnika.<sup>113</sup>

**Tabela 2.** Grad Sarajevo –potrebe za javnim uslugama

| Funkcije Grada, općina i KS         | Ciljne grupe nosilaca potreba usluga lokalne samouprave |  |  |
|-------------------------------------|---|--|--|
|                                     | Gradani/stanovnici                                      | Biznis   | Turisti/posjetioci                                 |
| Grad **<br>Općine GS ***<br>KS **** | Potrebe za zapošljavanjem                               | Potrebe za povoljnom poslovnom okolinom                | Potrebe za turističkim atrakcijama                 |
| Grad **<br>Općine GS ***<br>KS **** | Potrebe za dobrim komunalnim uslugama                   | Potrebe za investicijama                               | Potrebe za dobrim smještajem i uslugama            |
| Grad *<br>Općine GS **<br>KS ****   | Potrebe za sigurnošću i socijalnom kohezijom            | Potrebe za radnom snagom                               | Potrebe za sigurnošću                              |
| Grad **<br>Općine GS ***<br>KS **** | Potrebe za dobrim javnim uslugama                       | Potrebe za Business friendly i corruption free upravom | Potrebe za dobrom infrastrukturom i komunikacijama |
| Grad **<br>Općine GS ***<br>KS **** | Potrebe za uravnoteženom okolinom                       | Potrebe za uravnoteženom okolinom                      | Potrebe za uravnoteženom okolinom                  |

U pogledu Grada Sarajeva, potreba reformi je posebno izražena u djelu funkcija Grada kao lokalne samouprave. Kroz reforme je potrebno unaprijediti javne usluge lokalne samouprave kako bi se podigao nivo i kvalitet zadovoljavanja potreba osnovnih ciljnih grupa Grada.

Poslije rata, u Bosni i Hercegovini je došlo do nastanka velikog broja novih opština. To je usljedilo kao posledica povlačenja međuentitetske linije razdvajanja u Dejtonu. Kao kriterijumi za istu nisu bile predratne granice opština, već faktičko stanje među zaraćenim stranama, određeni etnički, geografski i drugi kriterijumi. Djelovi starih opština su se našli u granicama drugog entiteta u odnosu na raniji centar te opštine. Od tih dijelova su najčešće nastajale nove opštine, mada one u najvećem broju slučajeva ne zadovoljavaju objektivne kriterijume da bi posjedovale status opštine. Mali broj stanovnika, nedostatak infrastrukture, mali ekonomski resursi i slično, samo su neki od razloga koji dovode u pitanje njihov opstanak kao samostalnih jedinica lokalne samouprave. Ono što ih opravdava je geografski položaj, tj. udaljenost od gradskih centara, odnosno administrativnih sjedišta postojećih opština, što stvara

<sup>113</sup> Mujakić, M. I., Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini, Dobra knjiga d.o.o. Sarajevo, 2016, str. 87.

ogromne teškoće lokalnom stanovništvu i uopšte vršenju lokalnih poslova koji spadaju u djelokrug lokalne samouprave.

U Republici Srpskoj postoji ogromna razlika u pogledu teritorije opština. Samo njen složen geografski položaj uslovljava postojanje šezdeset dvije opštine, bez da za to postoje bilo kakvi drugi kriterijumi.

U Federaciji BiH postoje pored opština i kantoni, kao drugi nivo teritorijalne organizacije sa velikim stepenom samouprave i autonomnosti. Ipak, oni donekle umanjuju obim izvornih nadležnosti opština i gradova, a u pogledu njihove teritorije se mogu istaći isti prigovori kao u Republici Srpskoj, s tim što je etnički kriterijum dodatno doveo do nastanka novih opština. Gdje god bi postojale kompaktnije cjeline hrvatskog življa u opštinama sa bošnjačkom većinom nastajala bi nova opština i obrnuto.<sup>114</sup> Stručnjaci za lokalnu samoupravu smatraju da je teritorijalna neujednačenost lokalnih zajednica velika prepreka za ravnomjeran razvoj svakog entiteta ponaosob i zemlje BiH kao cjeline.

Postoje ogromne razlike u veličini teritorije između najmanjih i najvećih opština: grad Banja Luka (1.239 km<sup>2</sup>) je 120 puta veći od najmanje opštine u BiH (Doboj-Jug 10 km<sup>2</sup>, Novo Sarajevo 9,9 km<sup>2</sup>) i 53 puta veći od Kasindola (23 km<sup>2</sup>), najmanje opštine u Republici Srpskoj; površina Banje Luke jednaka je površini 19 najmanjih bosanskohercegovačkih opština uzetih zajedno, a budžet ovoga grada veći je od zbira budžeta svih drugih većih mjesta u Republici Srpskoj.<sup>115</sup>

„Prosječna“ opština u Republici Srpskoj (u daljem tekstu RS) ima oko 400 km<sup>2</sup> i 24.110 stanovnika; u Federaciji BiH „prosječna“ opština je nešto manja – ima 331 km<sup>2</sup>, ali je gušće naseljena – ima 29.464 stanovnika. Polovina opština u BiH je veća od 300 km<sup>2</sup>; u Republici Srpskoj ove opštine pokrivaju oko 85% teritorije i u njima živi oko 87% stanovništva Republike Srpske. Drugim riječima u Republici Srpskoj i u BiH u cjelini apsolutno dominiraju srednje i velike opštine, ali i nerazvijene opštine.

## **4.2. Nadležnosti i učeće građana u donošenju odluka**

Zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi ne pravi razliku između opština sa stanovišta njihovih nadležnosti, bez obzira na veličinu i ekonomsku snagu opština, stepen njihove

---

<sup>114</sup> Golić, I., Šoltes, I., (2009), Karakteristike lokalne samouprave zemalja u tranziciji, Pravo-teorija i praksa, br.5-6, str. 72.

<sup>115</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), op.cit.,str. 107.

urbaniziranosti i bilo kakvu drugu bitnu karakteristiku. Oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi razlikuju opštine i gradove ali im daju iste nadležnosti, pa u suštini postoji samo jedan koncept – koncept opštine kao lokalne zajednice u kojoj se odvija lokalna samouprava. Lokalna samouprava je vrlo razuđen koncept na čijoj primjeni Evropska unija veoma insistira u provođenju postepene, ali sve šire decentralizacije.

Oba entiteta u BiH su veoma centralizovana, s tom razlikom da u Republici Srpskoj ove tendencije teku od centralne entitetske uprave, a u Federaciji BiH izrazit centralizam postoji na nivou kantona. Opštine imaju približno iste ili vrlo slične nadležnosti.<sup>116</sup> Učestvovanje građana u procesu donošenja odluka u BiH od 2010. opada i stagnira, jer podaci o izlasku građana na izbore u Bosni i Hercegovini takođe govore o nezainteresiranosti građana za ovaj vid odlučivanja, ali i o nepovjerenju građana prema vlasti i političkoj apatiji.<sup>117</sup>

U Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi se podrazumjeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalne populacije, bitnim djelom javnih poslova i da će se to pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem na temelju opšteg i jednakog biračkog prava.<sup>118</sup>

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sadrži više principa na kojima se temelji ustavna i zakonska pozicija lokalnih tijela vlasti i njihova odgovornost u ostvarivanju zajedničkih interesa građana u lokalnim zajednicama. Princip supsidijarnosti je posebno akcentovan i na temelju Europske povelje o lokalnoj samoupravi ustanovljava primarnu poziciju nižih u odnosu na više nivoe vlasti u vršenju javnih poslova u državi.<sup>119</sup> Princip supsidijarnosti znači i obavezu viših nivoa vlasti da pruži pomoć nižim nivoima vlasti, ukoliko nije u stanju samostalno obavljati neki javni posao.<sup>120</sup> Prema Ustavu BiH<sup>121</sup> koji je i najviši pravni akt u državi, spominju se izbori kao način učestvovanja građana u odlučivanju. Ustav Republike Srpske temelji se na lokalnoj samoupravi (članak 5. poglavlje I. Ustava Republike Srpske).<sup>122</sup>

---

<sup>116</sup> Ibid., str. 111.

<sup>117</sup> Prema podacima Središnjeg izbornog povjerenstva 2004., na izbore je izišlo svega 46,80%, 2006. 55,31%, 2008. 55,28% i 2010. na izbore je izišlo 56,28% građana. ([www.izbori.ba/Opci-Izbore-2010/OsnovneInformacije-Izbore2010/Documents/Uporedni\\_pokazatelji\\_odrzanih\\_izbora\\_2002-2010.pdf](http://www.izbori.ba/Opci-Izbore-2010/OsnovneInformacije-Izbore2010/Documents/Uporedni_pokazatelji_odrzanih_izbora_2002-2010.pdf), 20. 9. 2011.).

<sup>118</sup> Martinović, D., (2013), Sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini, HKJU-CCPA, br.2, str. 598.

<sup>119</sup> Pejanovic, M., Sadikovic, E. (2010), Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 84.

<sup>120</sup> Pejanovic, M., Sadikovic, E. (2010), op.cit. str. 24.

<sup>121</sup> Anex 4 – Ustav Bosne i Hercegovine, (1995), [http://www.oscebih.org/dejtonski\\_mirovni\\_sporazum/HR/annex4.htm](http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/HR/annex4.htm), (20. 10. 2011.)

<sup>122</sup> Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92.

Prema Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>123</sup> i Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske<sup>124</sup> lokalna samouprava se ostvaruje u opštini i gradu, a izvršavaju je građani i tijela jedinica lokalne samouprave. Na taj način su i uređena pitanja učestvovanja građana u odlučivanju, nadzora nad radom tijela jedinica lokalne samouprave, javnosti rada, odnosa i saradnje federalnih i kantonalnih/županijskih vlasti i jedinica lokalne samouprave. Građani odlučuju o pitanjima iz nadležnosti tijela jedinica lokalne samouprave putem referendum, kao i drugih oblika direktnih učestvovanja. Putem građanske inicijative građani podnose zahtjeve, kao i na druge načine utvrđene zakonom i statutima jedinica lokalne samouprave. Propisuje se broj od maksimalno 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak koji je potreban da se tijelu jedinice lokalne samouprave podnese inicijativa za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga.<sup>125</sup> Za podnošenje inicijative građana potrebno je od 5 do 7% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak.<sup>126</sup>

Dok su u FBiH mjesne zajednice obavezne, u RS-u je ostavljeno opštinama na procjenu treba li organizovati mjesne zajednice ili ne. Različitim zakonskim rješenjima o odnosu prema mjesnim zajednicama dolazi i do različitog shvatanja lokalne samouprave. Zakonodavac koji želi da razvije lokalnu demokratiju i uključi građane u kreiranje lokalne politike će ugraditi mjesne zajednice u samu institucionalnu strukturu opštine, s druge strane, zakonodavac koji lokalnu samoupravu shvata kao besprijevano funkcioniranje lokalnih tijela vlasti bez neposrednog učešća građana mišljenja je da mjesne zajednice nisu nužno potrebne da bi sistem funkcionirao. Mjesne zajednice postoje u većini opština, zato što su se pokazale kao korisne i vitalne institucije na koje je narod već navikao, pa bi ih iz tih razloga bilo nepopularno ukidati.<sup>127</sup> Statutom Grada Sarajeva utvrđene su njegove nadležnosti:<sup>128</sup>

- ❖ Urbano planiranje/upotrebu lokalnog zemljišta;
- ❖ Javne službe/infrastruktura (voda, kanalizacija, prikupljanje otpada, grijanje, gas, tržnice, javni parkovi, vatrogasne brigade, lokalne zdravstvene službe, sportski objekti, groblja);
- ❖ Gradske finansije;

---

<sup>123</sup> Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 49/06.

<sup>124</sup> ZoLS Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 101/04.

<sup>125</sup> Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, čl.45.

<sup>126</sup> Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, čl.104.

<sup>127</sup> Zlokapa, Z., Damjanovic, D. (2008), op.cit., str.115.

<sup>128</sup> Statut Grada Sarajeva, prečišćeni tekst, ("Sužbene novine Kantona Sarajevo", br. 34/08) čl. 16.

- ❖ Javni saobraćaj;
- ❖ Kultura;
- ❖ Osnovno i srednje obrazovanje;
- ❖ Lokalni biznis;
- ❖ Dobrotvorne organizacije;
- ❖ Lokalni radio i televizija;
- ❖ Lokalni turizam;
- ❖ Izvršni aspekti stambene politike (dodjela stanova, planiranje, izgradnja i održavanje zgrada u društvenom vlasništvu, odluke o visini stanarina)
- ❖ Druge nadležnosti koje Gradu Sarajevu prenese Kanton Sarajevo, odnosno povjere opštine.

Obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Sarajeva može se, u skladu sa zakonom, povjeriti ustanovama, preduzećima i drugim pravnim osobama osnovanim radi obavljanja javnih službi u Gradu Sarajevu. Kao jedinica lokalne samouprave Grad Sarajevo čine opštine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad. Nadležnost i unutrašnja organizacija Grada utvrđena je Statutom Grada Sarajeva, sa gradskim vijećem (28 članova) i gradonačelnikom kao organima grada Sarajeva. Članove gradskog vijeća bira svaka opština po sedam delegata u Gradskom vijeću iz reda opštinskih članova.

Nadležnosti Gradskog vijeća Grada Sarajeva su donošenje Statuta Grada, raznih odluka i propisa kao i da razrešava predsjedavajućeg Gradskog vijeća, zamjenike predsjedavajućeg Gradskog vijeća, članove radnih tijela Gradskog vijeća i sekretara Gradskog vijeća, bira i razrješava gradonačelnika i zamjenike gradonačelnika, donosi budžet Grada i usvaja izvještaj o izvršenju budžeta Grada i završni račun budžeta Grada na prijedlog gradonačelnika, donosi programe razvoja za pojedine djelatnosti, osniva javna preduzeća i javne ustanove i ostale poslove. Grad Sarajevo, daje saglasnost na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave Grada Sarajeva, donosi odluke o priznanjima i nagradama Grada Sarajeva i dr.<sup>129</sup>

Gradskom upravom rukovodi gradonačelnik i zastupa grad Sarajevo u obavljanju samoupravnog djelokruga u Gradu sprovodeći gradske politike, postavljajući državne službenike u skladu sa zakonom, podstiče saradnju gradskih opština, kao i predlaganje i izvršavanje budžeta grada Sarajeva, te ostalo.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Statut Grada Sarajeva, prečišćeni tekst, ("Službene novine Kantona Sarajevo"), br. 34/08.čl.26.

<sup>130</sup> Statut Grada Sarajeva, prečišćeni tekst, ("Sužbene novine Kantona Sarajevo"), br. 34/08.čl.39.



### 4.3. Partnertvo lokalne samouprave sa građanima

Pravo građana na učešće u vođenju javnih poslova izričito je navedeno u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi u smislu da pravo na učešće u poslovima lokalnih vlasti označava pravo na traženje određivanja ili uticaja na izvršavanje ovlaštenja i odgovornosti lokalnih vlasti. Kada se lokalne vlasti savjetuju sa građanima i uključuju ih u osmišljavanje i ocjenjivanje javnih usluga, time utvrđuju pravac ka boljim rezultatima politika, kao i većem uzajamnom povjerenju između građana i vlasti.

Pomoću Strategije partnerstva lokalne samouprave<sup>131</sup> omogućuje se institucionalizacija partnerstva između lokalne samouprave i građanskog društva koje čine građani pojedinci, interesne skupine građana, razna udruženja građana i lokalne zajednice. Ovom strategijom je definisana aktivnost u partnerstvu, a njenim usvajanjem i provođenjem lokalna uprava iskazuje predanost podupiranju povećanog učešća građana u odlučivanju. Stvaranje okruženja i davanje smjernica za učešće građana u upravljanju, odlučivanju i rješavanju pitanja koja su u njihovom i opštem interesu je svrha strategije. Mehanizmi za proces partnerstva mogu biti sve vrste skupova građana, kroz javne rasprave, neformalne susrete s građanima, kroz preuzimanje inicijative lokalnih zajednica, građanske inicijative, koordinacijski sastanci s grupama građana i slično. Mogući mehanizmi za zajedničku izradu akcijskog plana najčešće su zajednička povjereništva, koordinacioni sastanci sa zainteresovanim grupama građana i slično.<sup>132</sup>

Na nivou lokalne samouprave jedan od oblika neposrednog učešća građana u vršenju vlasti jeste referendum, a izjašnjavanje građana putem referenduma može se odnositi na ustav, zakone, druge akte, te na druga pitanja koja su od značaja za užu ili širu zajednicu. Referendumom se u BiH izražava političko raspoloženje naroda, ali i sprovodi kontrola građana nad onim što rade i odlučuju predstavnička tijela. Referendum predviđa i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, a u Federaciji Bosne i Hercegovine nadležno je opštinsko vijeće za raspisivanje referenduma.<sup>133</sup> Organu jedinice lokalne samouprave građani mogu da podnose inicijative za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja, dok opštinsko vijeće mora raspravljati o inicijativi ako ga potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave, što se utvrđuje statutom, a ovaj broj je manji od 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak te lokalne jedinice. Građani u slučaju

---

<sup>131</sup> Strategija partnerstva lokalne samouprave s građanima, Službeni glasnik opštine Široki Brijeg 2/08.

<sup>132</sup> Martinović, D., (2013), op.cit., br.2, str. 605.

<sup>133</sup> Mujakić, M. I., (2016), Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini, Dobra knjiga d.o.o. Sarajevo, str. 80.

građanske inicijative sami iniciraju donošenje nekog akta ili odluke.<sup>134</sup> Građanima i pravnim licima organi jedinica lokalne samouprave dužni su da omoguće podnošenje podnesaka i pritužbi na svoj rad, radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti. Javna rasprava je jedan od značajnih oblika učešća građana u društvenom životu.<sup>135</sup>

Kada se govori o javnoj raspravi, misli se na diskusiju građana o nekom važnom pitanju, sa ciljem da se saslušaju različita mišljenja građana na koje se direktno odnosi neki proces te da se donesu zaključci kao rezultati javne rasprave, a koji će koristiti u donošenju prihvatljivih i ekonomičnih rješenja. Ipak, u pogledu zakonskih i normativno-pravnih akata o odlučivanju građana, a u prvom redu zahvaljujući složenom zakonu Bosne i Hercegovine, utvrđene su brojne različitosti, kao i nedostatci i nedorečenosti pravnih akata u odlučivanju na lokalnom nivou.

Osim donošenja zakona o referendumu na entitetskom nivou potrebno je izmjeniti i uskladiti i ostale normativno-pravne akte koji regulišu pitanja učešća građana u odlučivanju, i to: entitetske i kantonalne ustave, zakon o lokalnoj samoupravi na entitetskom i kantonalnom nivou, statute opština i lokalnih zajednica, ali i donjeti zaključak o pravilima za učestvovanju građana na lokalnom nivou, i za jedinice lokalne samouprave koje to nisu učinile da izrade i usvoje Strategiju partnerstva tijela lokalne samouprave s građanima.<sup>136</sup>

Lisabonskim ugovorom participativna demokratija je izdignuta na nivo osnovnog demokratskog načela na kojem je zasnovana Evropska Unija što je imalo velikog uticaja i na razumijevanje i razvoj uloge participacije građana u procesima kreiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini. Ovo je i jedan od političkih zahtjeva Evropske Unije prema Bosni i Hercegovini na putu prema EU članstvu, te se nivo razvitka redovno prati kroz godišnje Izvještaje o napretku i Strategiji proširenja.

Direktni mehanizmi sudjelovanja građana u lokanoj samoupravi su predviđeni važećim entitetskim zakonima, međutim stepen implementacije ovih mehanizama je različit, ovisno o stepenu razvoja opštine ili grada, strateških politika, ali i rada i djelovanja izabраниh zvaničnika.

---

<sup>134</sup> Miličević, N. i dr., (2001), „Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini”, Sarajevo, str. 292.

<sup>135</sup> Miličević, N. i dr., (2001), „op.cit., str. 298.

<sup>136</sup> Martinović, D., (2013), op.cit., str. 607.

## 5. Glavni grad Sjeverne Makedonije u nacionalnom sistemu lokalne samouprave - Skoplje

Decentralizaciju Makedonije pod pretpostavkom da će to podići nivo efikasnosti uprave i jedinstvo državnih struktura vlasti promoviše Ohridski sporazum. Samo u područjima gdje ni jedna grupa nije dovoljno jaka postići dominaciju, decentralizacija je održiva.<sup>137</sup> A u već postojećoj nestabilnoj državi, decentralizacija može voditi samo njenom daljnjem slabljenju.

Ohridski sporazum ne rješava etnička pitanja na teritorijalnoj osnovi i ne dopušta formiranje teritorijalne autonomije te izričito naglašava da su suverenitet i teritorijalni integritet Makedonije, i unitarni karakter države nepovredivi i da se moraju sačuvati.

Međunarodna zajednica je odabrala model decentralizacije opština koji bi dao dominantno albanskim zajednicama u njihovim opštinama veću autonomiju i osigurao učinkovitiju uključenost ne-dominantnih zajednica na lokalnom nivou. Ta reforma se nije temeljila na etnicitetu, ne podupirući samoupravu albanske zajednice. Takođe takvom reformom se težilo ka usaglašavanju sa evropskim standardima utemeljenim na načelima supsidijarnosti kojem je namjera osigurati efikasnije donošenje odluka na nivou što bližem građanima. Aspekti takve reforme dopuštali su opštinama sa albanskom većinom stvaranje samouprave unutar opštine koja ranije nije postojala.<sup>138</sup>

Prolazeći kroz proces velikih reformi u Sjevernoj Makedoniji se suočavaju novi ekonomski i politički problemi i izazovi. Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Sjeverna Makedonija<sup>139</sup> je ratifikovala 1997. godine i potpisala je Dodatni protokol Evropske povelje o lokalnoj samoupravi o pravu učestvovanja u poslovima lokalne samouprave (potpisan u Utrehtu 16. novembra 2009. godine).<sup>140</sup> Republika Makedonija se nakon usvajanja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi obavezala na primjenu i postala sastavni dio makedonskog zakonodavstva.

Prema posljednjoj procjeni iz 2018. godine površina Sjeverne Makedonije je 25.713 km<sup>2</sup>, i ima 2.077.132 stanovnika.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> Lake, D. A. and Rothchild, D., (2005). Territorial Decentralization and Civil War Settlements. In: P. G. Roeder and D. Rothchild (eds.), *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, New York: Ithaca, Cornell University Press, str. 32.

<sup>138</sup> Pejnović-Stanković, V., (2010), Postaje li Makedonija binacionalna država, *Sociološki pregled*, god. XLIV, br. 1, str. 239.

<sup>139</sup> Evropska povelja za lokalna samouprava, (1997), Služben vesnik na Republika Makedonija, br. 23

<sup>140</sup> Zakon za ratifikacija na Dopolnitelniot protokol na Evropskata povelba za lokalna samouprava za pravoto na učestvo vo rabotite na lokalnata vlast (Služben vesnik na RM br. 130/2015).

<sup>141</sup> Državen zavod za statistika Republika Severna Makedonija. <http://www.stat.gov.mk/>, preuzeto 12.9.2019. godine.

## 5.1. Skoplje u sistemu teritorijalno-administrativne organizacije državne vlasti i lokalne samouprave

U Sjevernoj Makedoniji je jednostepeni i monotipski sistem lokalne samouprave kojeg čine opštine i glavni grad Skoplje. Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Makedonije izdvaja se 80 opština, a od njih 10 pripada gradu Skoplju. Postoje razlike između opština čije je sjedište u gradu i opština čije je sjedište u selu. Izdvajaju se 34 urbane opštine i 46 ruralnih opština.

Cijelo poglavlje o opštinskim nadležnostim, posvećeno je u Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Makedonije (2002).<sup>142</sup> Zakonom se proširuju nadležnosti opština u više sfera, a prvenstveno u lokalnom ekonomskom razvoju, obrazovanju, primarnoj zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti, kulturi, sportu, zaštiti životne sredine i protivpožarnoj zaštiti. Prvi put se lokalnim vlastima daju određene ingerencije u bezbjednosnom sistemu, a prije svega u izboru komandira policijske stanice.<sup>143</sup>

Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji<sup>144</sup> grad za makedonske prilike je naseljeno mjesto koje ima više od 3.000 stanovnika, ima razvijenu strukturu delatnosti, a više od 51% zaposlenih je van primarnih djelatnosti. Ima izgrađenu urbanu fizionomiju sa zonama za stanovanje, privredu, rekreaciju i javno zelenilo, trg, izgrađeni sistem ulica, komunalne službe i predstavlja funkcionalno središte naseljenih mjesta u okruženju. Cijelo poglavlje (članovi 16, 17, 18 i 19) Zakona o lokalnoj samoupravi, posvećeno je pitanju osnivanja opština i područja opština.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, sve jedinice lokalne samouprave su jednake i imaju ista prava i obaveze. Grad Skoplje i opštine koje postoje na njegovoj teritoriji razgraničavaju nadležnosti među sobom, ali u praksi stanje je drugačije, odnosno stepen izvršavanja nadležnosti predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi je različit od opštine do opštine. Gradske, veće opštine, su u mogućnosti da izvršavaju nadležnosti koje su im zakonom predviđene, ali ruralne opštine, zbog manjka kapaciteta nisu u mogućnosti da izvršavaju nadležnosti predviđene zakonom. Kako bi prevazišla probleme Makedonija je pronašla sistem

---

<sup>142</sup> Zakon za ratifikaciju na Dopolnitelniot protokol na Evropskata povelba za lokalna samouprava za pravoto na učestvo vo rabotite na lokalnata vlast (Služben vesnik na RM br. 130/2015).

<sup>143</sup> Golic, D., (2013). Muđuoopstinska saradnja kao oblik deentralizovanog vršenja javnih poslova. Doktorska disertacija. Niš: Univerzitet u Nišu. Pravni fakultet, str. 292.

<sup>144</sup> Zakon za teritorijalna organizacija na lokalnata samouprava vo Republika Makedonija, konsolidiran tekst („Služben vesnik na Republika Makedonija— br. 55/2004, 12/2005, 98/2008, 106/2008 i 149/2014).

u sprovođenju procesa međuopštinske saradnje, i to unutar više oblasti kao koristan način izvršavanja predviđenih nadležnosti lokalnih vlasti.<sup>145</sup>

## 5.2. Nadležnosti lokalne samouprave u Sjevernoj Makedoniji

Primjenom Zakona o lokalnoj samoupravi, koji je donesen oktobra 1995. ali je primjenjen tek sledeće godine, paralelno s održavanjem drugih lokalnih izbora u suverenoj i nezavisnoj Makedoniji, u novembru i decembru 1996. godine, otpočinje drugi period u zakonskoj regulativi lokalnih vlasti u Republici Makedoniji. On je dolazi nakon perioda koji je obilježen radom lokalnih vlasti na temelju ustavnih odredaba iz Ustava Republike Makedonije. Od tog perioda 1996. godine, Zakon se primjenjuje i na grad Skoplje, koji je posebna jedinica lokalne samouprave. Zakonom se određuju nadležnosti za koje su odgovorne opštine u zemlji. Postoji definicija koja kaže da jedinice lokalne samouprave, u okviru potvrđenom Ustavom i zakonom, imaju pravo, u saglasnosti sa statutom, da vrše poslove i preuzimaju aktivnosti koje nisu u nadležnosti organa državne vlasti. Prema Zakonu se razlikuje tri vrste nadležnosti i to:<sup>146</sup>

- ❖ Samostalne nadležnosti u najvećoj mjeri su ograničene i nema nadležnosti gdje zakonodavac nije propisao da njeno doregulisanje i izvršavanje bude u saglasnosti sa zakonom. Sprovođenje samostalnih nadležnosti u najvećoj mjeri nije bilo ostvarljivo, zato što zakoni, koji se spominju u svakoj odredbi samostalnih nadležnosti, ili nisu bili uopšte doneseni, ili, ako su bili doneseni, pri njihovom sprovođenju učešće lokalnih vlasti se minimalizovalo. Primjer nemogućnosti sprovođenja samostalnih nadležnosti je imenovanje ulica, trgova i drugih infrastrukturnih objekata. Mnoge odluke opštinskih savjeta Ustavni sud Republike Makedonije je poništio, budući da su ih opštinski savjeti donjeli bez zakonske regulative. Grad Skoplje, kao posebna jedinica lokalne samouprave, nema veće nadležnosti od drugih opština, čak ni od najmanje opštine predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi.

---

<sup>145</sup> Golic, D., (2013), op.cit., str. 293.

<sup>146</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makednija i Srbija, Beograd, Palgo centar, str. 129-130.

- ❖ Drugi tip nadležnosti jesu nadležnosti koje jedinice lokalne samouprave izvršavaju saradjujući s državnom upravom, a to su: donošenje generalnih urbanističkih planova, za koje organ državne uprave, nadležan za poslove urbanizma, daje saglasnost i donošenje detaljnog urbanističkog plana i urbanističke dokumentacije naseljenih mjesta jedinica lokalne samouprave, za koje organ državne uprave, nadležan za poslove urbanizma, daje saglasnost po prethodnom prikupljanju mišljenja drugih organa i organizacija utvrđenih zakonom; u saglasnosti sa zakonom, mogućnost osnivanja kao i finansiranja izgradnje, opremanje i održavanje ustanova iz oblasti predškolskog obrazovanja, kulture, sporta, socijalne i dječje zaštite, osnovne zdravstvene zaštite, zaštite biljaka i životinja, zaštite i unaprjeđivanja životne sredine, kao i u drugim oblastima od značaja i interesa građana, van nivoa koje obezbjeđuje Republika. Ovako podjeljene nadležnosti mnogo su puta predstavljale prepreku centralnim i lokalnim vlastima prilikom sprovođenja ovih zakona. Primjer u realizaciji ovih nadležnosti je u oblasti urbanizma, gdje se zbog političkih i ličnih sukoba centralnih i lokalnih vlasti, nije moglo omogućiti pravo sprovođenje ovih nadležnosti. Najveći korupcijski skandali su se desili u oblasti urbanizacije naseljenih mjesta, a prije svega na teritoriji grada Skoplja.
- ❖ Treći tip nadležnosti su takozvane povjerene (delegirane) nadležnosti, gdje Republika može jedinicama lokalne samouprave povjeriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti organa državne uprave, zbog efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i zbog ostvarivanja i zadovoljavanja interesa građana. Način izvršavanja povjerenih nadležnosti jedinice lokalne samouprave prilagođavaju lokalnim uslovima.

U fazi razvoja lokalne samouprave, uvodi se i neposredni izbor gradonačelnika opštine i proporcionalni izbor odbornika u opštinskom vijeću. Tako, u opštini imamo gradonačelnika, koji je izvršni organ u opštini, i opštinsko vijeće, koje predstavlja lokalno predstavničko tijelo. Od uspješne saradnje između ova dva organa opštine zavisi i razvoj lokalne samouprave. Januara 2002. godine, počinje treći period za lokalne vlasti kada je u makedonskom parlamentu donesen Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Makedoniji. Zakon je donesen dvotrećinskom većinom ili takozvanom Badinterovom većinom i započeo je usvajanjem Strategije za reformu lokalne samouprave u Republici Makedoniji, koju je usvojila Vlada

Republike Makedonije u novembru 1999. godine. Strategijom je ocjenjeno da lokalne vlasti ovim zakonskim ovlaštenjima (Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1996. godine) nisu u mogućnosti da odgovore na zahtjeve građana i nadležnosti koje su predviđene Ustavom Republike Makedonije i ocjenjuju se kao veoma nepovoljne za lokalne vlasti i građane. Stanje se dopunski usložilo i nepostojanjem odgovarajućeg sistema finansiranja jedinica lokalne samouprave, koji je u najvećoj mjeri zavisio od Vlade. Zbog toga je predložena izmjena i dopuna postojećeg zakona, kao i omogućavanje veće finansijske samostalnosti lokalnih vlasti. To je započelo 2000. a u 2001. godini krenulo se sa pripremom sasvim novog zakona o lokalnoj samoupravi kojim je trebalo da počne i dugoočekivani proces decentralizacije. U 2001. godini izvršene su ustavne promjene Ustava Republike Makedonije, koje su dogovorene Okvirnim sporazumom u Ohridu.

Ustavne promjene su bile i u odredbama Ustava koje su tretirale odredbe lokalne samouprave, čime su se značajno povećale nadležnosti lokalnih vlasti. Lokalna samouprava je tretirana u poglavlju 5 (članovi: 114, 115, 116 i 117) u Ustavu Republike Makedonije. Pravilo supsidijarnosti pri kreiranju opštinskih nadležnosti prvi put se spominje *Zakonom o lokalnoj samoupravi* iz 2002. godine. Nadležnosti opština su potpune i isključive i ne smiju biti oduzete ili ograničene, osim u isključivim slučajevima koji su regulisani Zakonom.<sup>147</sup>

Postoji poseban zakon kojim se regulišu odnosi između grada Skoplja i opština koje su na njegovoj teritoriji, ali nadležnosti su iste kao i za ostale opštine u zemlji, time što su podjeljene između gradskih i opštinskih samouprava. Nadležnosti se na jedan precizan način definišu Zakonom o lokalnoj samoupravi i jedno cijelo poglavlje posvećeno je opštinskim nadležnostima. Postoje dvije kategorije nadležnosti lokalnih vlasti, i to: izvorne i delegirane. Zakonom se povećavaju nadležnosti opština u više oblasti, a najviše u lokalnom ekonomskom razvoju, zaštiti životne sredine, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, protivpožarnoj zaštiti, kulturi, sportu i primarnoj zdravstvenoj zaštiti, kao i integracije u bezbjedonosnom sistemu. Uz takve integracije gradsko vijeće bira komandira policijske stanice, ali na prijedlog ministra unutrašnjih poslova Republike Makedonije. Opštinskom vijeću komandir policijske stanice je dužan da dostavi izvještaj o stanju javne bezbjednosti i bezbjednosti saobraćaja na svakih šest meseci.

U najvećoj mjeri navedene nadležnosti se sprovode od 1. jula 2005. godine, kada je i službeno otpočeo prenos nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo, a time je započet proces decentralizacije u Republici Makedoniji. Nakon osamostaljenja Republike Makedonije,

---

<sup>147</sup> Ibid., str. 132.

postojale su 34 opštine i grad Skoplje kao posebna jedinica lokalne samouprave sa veličinom opštine po broju stanovnika od oko 60.000 stanovnika, a prosječna veličina opštine po teritoriji je bila oko 735 km<sup>2</sup>. Svih 35 opština bilo je u gradovima bez ruralnih opština. Gledajući sa teritorijalnog aspekta, u septembru 1996. godine donesen je prvi Zakon o teritorijalnoj podjeli Republike Makedonije te su definisana područja jedinica lokalne samouprave.<sup>148</sup> Stvorene su 123 opštine i grad Skoplje, kao posebna jedinica lokalne samouprave. Time su od 35 nastale 124 jedinice lokalne samouprave.

**Slika 2:** Sjeverna Makedonija – Jedinice lokalne samouprave



Ovom teritorijalnom organizacijom stvorena je srednja veličina makedonske opštine sa 16.443 stanovnika i 209 km<sup>2</sup>. Stvaranjem velikog broja ruralnih opština očekivalo se da će trodecenijski period nepostojanja ruralnih opština završiti i da će se dati mogućnost ovim zajednicama da se po kvalitetu življenja približe urbanim opštinama u Republici Makedoniji.

Nadležnosti koje su se primjenjivale stvaranjem novih opština nisu ostvarila očekivanja građana, kao ni očekivanja lokalnih vlasti Republike Makedonije. Nadležnosti na teritoriji

<sup>148</sup>Ibid., str. 136.



Skoplja su podeljene između njega i sedam njegovih opština, time su im nadležnosti izjednačene sa najmanjom opštinom u Republici Makedoniji. Tako nisu povećane nadležnosti grada Skoplja i njegovih opština, već su se nadležnosti, koje važe i za sve ostale opštine, primjenile i na njih.

Prema popisu iz 2002. godine, grad Skoplje, ima 444.760 stanovnika koji žive na teritoriji od 295 km<sup>2</sup>. Zakon o finansiranju jedinica lokalne samouprave iz 2004. godine počeo je da se primjenjuje 1. jula 2005. godine, takozvanom prvom fazom fiskalne decentralizacije i donešeni zakoni su poboljšali finansijski sistem jedinica lokalne samouprave.

Zakonom o finansiranju jedinica lokalne samouprave predviđeno je da se opštine finansiraju iz više izvora, i to: izvornih prihoda, za čije administriranje su u potpunosti zadužene opštine, prihoda od personalnog poreza na dohodak, za čije administriranje je zadužena centralna finansijska administracija, dotacija iz budžeta Republike Makedonije i iz državnih fondova.<sup>149</sup>

### **5.3. Građanska participacija u donošenju odluka u opštinama**

Ustavom Republike Makedonije građanima jedinica lokalne samouprave zagantovano je ustavno pravo da putem svojih izabраниh predstavnika neposredno odlučuju o pitanjima od lokalnog značaja. Oblici neposrednog učešća građana prema Zakonu o lokalnoj samoupravi su : građanska inicijativa, skup građana i referendum a troškovi učešća građana pokrivaju se iz opštinskog budžeta.

Građani predlazu savjetu opštine donošenje određenih odluka ili rješavanje određenih pitanja iz njihove nadležnosti. Građanske inicijative koje je pokrenulo 10% upisanih birača u opštini, odnosno nekoj drugoj mjesnoj samoupravi, savjet opštine mora staviti na dnevni red i i o ishodu rješenja obavijestiti građane u roku od 90 dana od podnošenja istog. Skupovi građana sazivaju se ili na inicijativu gradonačelnika, ili na zahtjev savjeta opština ili za zahtjev najmanje 10% upisanih birača u opštine, odnosno druge mjesne samouprave na koje se odnosi rješavanje određenog problema. Opštinski organi su dužni da u roku od 90 dana obavijeste zainteresovane građane o ishodu istog i eventualnim odlukama koje ih se tiču. Najefikasniji oblik neposrednog učešća građana u procesu donošenja odluka u opštinama je referendum. Referendum se raspisuje bilo na sopstvenu inicijativu savjeta opština ili na inicijativu najmanje

---

<sup>149</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), op.cit., str. 137-138.

20% upisanih birača u opštini. Donesena odluka je obavezujuća za savjet opštine lokalne samouprave. Iako nisu česti, lokalni referendumi su organizovani širom zemlje 2004. godine povodom teritorijalne organizacije opština.

Prema istraživanju o kvalitetu usluga koje opštine obezbjeđuju građanima sprovedenom 2006. godine, građani su u najvećem postotku zadovoljni vodosnabdjevanjem (74%), kanalizacijom (68%), skupljanjem otpada (53%) a u najmanjem postotku javnom čistoćom (26%) za razliku od opština obuhvaćenih GTZ-ovim programom (62% zadovoljnih građana)<sup>150</sup>

#### **5.4. Međuopštinska saradnja i upravljanje javnim poslovima**

Radi izvršavanja nadležnosti jedinica lokalne samouprave u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi u Republici Makedoniji dozvoljena je višenamjenska međuopštinska saradnja. U cilju ostvarivanja zajedničkih interesa i vršenje zajedničkih poslova iz svoje nadležnosti, opštine mogu da udružuju sredstva i da formiraju zajedničke javne službe, ali samo u skladu sa zakonom. Takođe opštine mogu da formiraju zajednička administrativna tijela, ali svakako u skladu sa zakonom.<sup>151</sup> U Makedoniji nemaju veliko iskustvo sa međuopštinskom saradnjom. Ipak zabilježeno je u nekoliko slučajeva formiranja zajedničkih komunalnih preduzeća i potpisivanja memoranduma za međuopštinsku saradnju u različitim sferama komunalnih djelatnosti.

U najvećoj mjeri ovi memorandumi nisu dobili pravnu završnicu u smislu formiranja ovih javnih preduzeća. Uz proces decentralizacije povećan je trend međuopštinske saradnje na polju zajedničkih administrativnih tijela i zajedničkih javnih preduzeća. Sa međuopštinskom saradnjom se prevazilaze razlike koje postoje između opština u Makedoniji, a saradnja donosi i smanjenje troškova.<sup>152</sup> Saradnja je moguća i sa drugim jedinicama lokalne samouprave drugih zemalja, a za međunarodnu saradnju ne treba nikakva dozvola osim informisanja Ministarstva lokalne samouprave o ostvarenoj saradnji, koja o tome vodi i evidenciju. Takođe opštinama je dozvoljeno i udruživanje u opštinska udruženja koja mogu da sadrže više od 1/3 ukupnog broja jedinica lokalne samouprave. Trenutno u Makedoniji ima jedno udruženje

---

<sup>150</sup> Ibid., str. 176.

<sup>151</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), op.cit., str. 158.

<sup>152</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), op.cit., str. 163.

opština tj., Zajednica jedinica lokalne samouprave u kome ima 84 opštine i grad Skoplje.<sup>153</sup>

Građanima se Ustavom republike Makedonije dozvoljava udruženje u mjesne zajednice samouprave, jer je ova odredba određena u Zakonu o lokalnoj samoupravi, tako da se u gradskoj sredini organizuju urbane zajednice, a u ruralnom području mjesne zajednice. Mjesne zajednice se osnivaju na područjima gdje su granice katastarskih opština u naseljenim mestima. Skupština urbane i mjesne zajednice, na način utvrđen statutom opštine, bira iz redova svojih članova predsednika sa mandatom od četiri godine. Postoji oko 2000 mjesnih samouprava u Makedoniji koje ne ispunjavaju prava i obaveze bilo zbog nedostatka finansijskih sredstava ili zbog činjenice što gradonačelnici opština nisu preneli nadležnosti predsjednicima lokalnih samouprava. To je samo još jedan od indikatora loše unutrašnje decentralizacije opština.

Lokalne samouprave su uključene u pokretanje građanske inicijative, davanje prijedloga i mišljenja o neposrednom svakodnevnom življenju svojih građana i organizovanju njihovih skupova.

Iz svega navedenog može se zaključiti da se realnost ne podudara sa odredbama makedonskog Ustava a odnosi se na uticaj veličine opština na sprovođenje zakonskih nadležnosti po kome sve jedinice lokalne samouprave imaju isti tretman. Radi se naime o stanju koje je ostalo isto i nakon konstituisanja novih opština nakon 1996. i 2005. godine. Naime, veće finansijske i ljudske resurse imaju i dalje one opštine koje su i prije postojale s obzirom da se u njima nalaze jedinice centralnih vladinih institucija, ministarstava i dr. Time su novoformirane opštine dovedene u neravnotežan položaj u odnosu na stare a to se posebno ogleda u činjenici da oblasti srednjeg obrazovanja, socijalne zaštite, dječijih vrtića i protivpožarne zaštite još uvijek nisu decentralizovane jer nemaju za to mogućnost. Realizacija zakonskih nadležnosti iz oblasti lokalne samouprave daleko je pristupačnija i povoljnija za veće opštine u odnosu na manje, što bi se moglo riješiti uvođenjem obaveznih i fakultativnih nadležnosti u smislu da obavezne moraju sprovoditi sve opštine a fakultativne samo one koje imaju finansijske i ljudske resurse ili uvođenjem drugog stepena lokalne samouprave u cilju pokrivanja nadležnosti manjih opština od strane većih.<sup>154</sup> U Makedoniji se tragalo za optimalnom veličinom opštine s odgovarajućim nadležnostima pa se eksperimentisalo i s malim i velikim opštinama da bi se došlo do sadašnjeg broja opština srednje veličine i sa nešto većim brojem nadležnosti.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), op.cit., str. 164.

<sup>154</sup> Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), op.cit., str. 164-181.

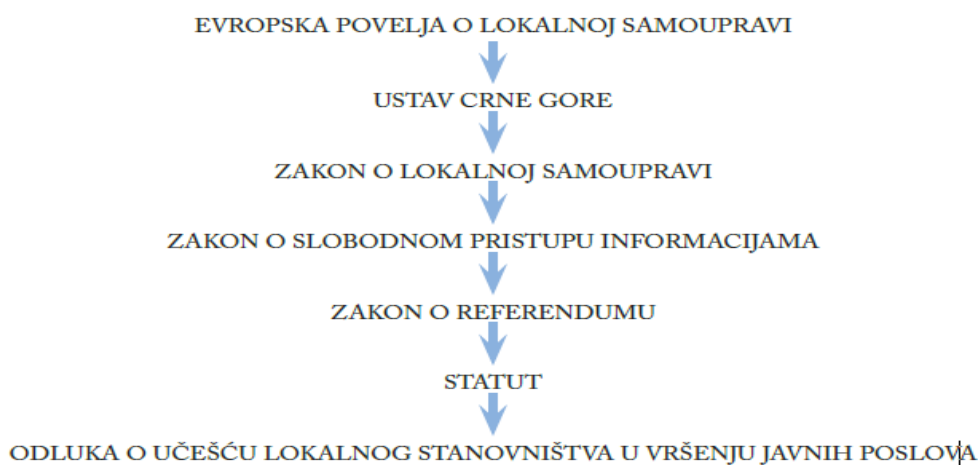
<sup>155</sup> Ibid., str. 232.

## 6. Glavi grad Crne Gore u nacionalnom sistemu lokalne samouprave - Podgorica

U Crnoj Gori lokalna samouprava se ostvaruje u opštini, kao osnovnoj teritorijalnoj jedinici, glavnom gradu, prijestonici i oblicima mjesne samouprave, što je detaljno uređeno odgovarajućim zakonima Crne Gore.<sup>156</sup> Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2003. godine uspostavljeni su novi principi funkcionisanja lokalne samouprave u skladu sa načelima modernih evropskih država, a Zakon je veliki iskorak iz dotadašnjeg zakonodavnog sistema u trenutku njegovog donošenja. O tome svjedoči činjenica postojanja preko stotinu propisa Crne Gore koji su bili neusaglašeni sa novim zakonom.

Lokalna samouprava ostaje pod uticajem države sa obavezom izvršavanja njene volje, ali sa velikim stepenom autonomije po usvojenom sistemu mješovitog tipa. Lokalna zajednica je monotipskog oblika sa izuzetkom glavnog grada i prijestonice koji predstavljaju poseban tip lokalnih zajednica.<sup>157</sup> Normativni okvir za građansko učešće u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou u Crnoj Gori obuhvata brojne pravne akte. Pravo na učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou, uređeno od najvišeg ka nižim pravnim aktima, šematski se može prikazati na slijedeći način:<sup>158</sup>

**Slika 3 :** Crna Gora - Učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou



<sup>156</sup> ZoLS, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, Zakon o glavnom gradu, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 65/05, Zakon o prestonici, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 56/93, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03, 44/03, Zakon o izboru predsjednika opštine, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03.

<sup>157</sup> Lepetić, J., (2008), Građani i lokalna samouprava u Crnoj Gori, Strani pravni život, str. 197.

<sup>158</sup> Novaković, A., (2013), Učešće građana i saradnja između civilnog sektora i lokalnih samouprava u Crnoj Gori i Albaniji, Centar za razvoj nevladinih organizacija, Podgorica, str. 11.

Savjet Evrope je usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 1985. godine, a Crna Gora je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi ratifikovala 2008. godine, Ista je stupila na snagu 01.01.2009. godine. Ovim su prava sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi postala sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka i imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. Tada se Crna Gora obavezala da će svoje zakonodavstvo uskladiti sa načelima EU i započeti proces suštinske decentralizacije i demokratizacije lokalnih samouprava.

Ustav Crne Gore<sup>159</sup>, u najširem smislu uređuje pravo na lokalnu samoupravu. Članom 22 je zajemčeno pravo na lokalnu samoupravu, dok je članom 113 propisano da se u lokalnoj samoupravi odlučuje neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika, kao i da „pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva”.

Ustav takođe garantuje pravo građana da budu informisani što je osnovni preduslov bilo kakvog učešća građana u procesu odlučivanja. Članom 51 je propisano da „svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja“, a od ovog prava se odstupa ako je neobjavlјivanje informacije u interesu zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spoljne, monetarne i ekonomske politike.

Zakon o lokalnoj samoupravi definiše oblike učešća stanovništva u vršenju javnih poslova i ostavlja prostor opštinama da statutima i odlukom o učešću lokalnog stanovništva, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi,<sup>160</sup> bliže urede način i postupak učešća lokalnog stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa. U skladu sa članom 100 Zakona o lokalnoj samoupravi, oblici neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju su: inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski) i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni statutom. Takođe građani mogu odlučivati pored aktivnog učestvovanja u ostvarivanju lokalne samoprave i preko peticija, žalbi, prijedloga.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama<sup>161</sup> reguliše način i postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama u posjedu organa vlasti.

---

<sup>159</sup> Ustav Crne Gore ( “Službeni list Crne Gore”, br. 01/07 od 25.10.2007).

<sup>160</sup> ZoLS („Službeni list RCG”, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, „Sl. list Crne Gore”, br. 88/09, 03/10 i38/12).

<sup>161</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama (“Službeni list Crne Gore, broj 44/2012” od 9.8.2012. god.).

Građani imaju mogućnost da se upoznaju sa njihovom sadržinom i prate zakonitost i transparentnost rada nosioca javnih ovlašćenja. Kroz pristup informacija podstiče se efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Zakon propisuje slobodu traženja informacija od strane domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica i obavezu organa vlasti da pružaju informacije, kao i izuzetke od obaveze, kada se štite interesi propisani ovim zakonom.

Zakonom o referendumu<sup>162</sup> reguliše se referendum kao oblik neposrednog učešća građana u Crnoj Gori, a ovim Zakonom su definisani uslovi, postupak i procedure raspisivanja i održavanja referenduma na nacionalnom i lokalnom nivou. U skladu sa članom 3 ovog zakona, opštinski referendum se mora raspisati radi izjašnjavanja građana o osnivanju novih opština, ukidanja ili spajanja postojećih opština i promjeni sjedišta opština. Opštinski referendum može se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine u slučajevima, na način i po postupku utvrđenim statutom opštine, u skladu sa zakonom<sup>163</sup>.

Statutima lokalnih samouprava u Crnoj Gori detaljnije se reguliše participacija građana na lokalnom nivou, uređujući neposredno učestvovanje u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i zajedničkog interesa. Kroz inicijative, na zboru građana, referendumom, peticijom, prijedlogom i građanskom žalbom, građani neposredno učestvuju u izjašnjavanju i u odlučivanju. Statutima mogu biti uređeni i drugi oblici učešća građana, u skladu sa zahtjevima i potrebama opština.<sup>164</sup>

Odluka o učešću građana u vršenju javnih poslova reguliše način i postupak učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova, oblike i mehanizme učešća, aktere učešća, mjere i aktivnosti koje preduzimaju organi opštine radi podsticanja i uključivanja građana u procese planiranja, donošenje odluka i implementaciju. Ova odluka ima veliki značaj u realizaciji principa učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, uređujući učešće građana u skladu sa Statutima i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Takođe odlukom su definisani mehanizmi učešća građana u vršenju javnih poslova-inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski), građanska žalba i peticija, kao i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni Statutom.

---

<sup>162</sup> Zakon o referendumu ("Službeni list RCG", br. 9/01).

<sup>163</sup> Zakon o referendumu ("Službeni list RCG", br. 9/01), čl.3.

<sup>164</sup> Novaković, A., (2013), Učešće građana i saradnja između civilnog sektora i lokalnih samouprava u Crnoj Gori i Albaniji, Centar za razvoj nevladinih organizacija, Podgorica, str. 15.

Organi opštine su dužni da obezbijede organizovanje javnih i stručnih rasprava, putem kojih građani daju pismene i usmene prijedloge, primjedbe, sugestije i mišljenja na akta koja su predmet rasprave.

### **6.1. Podgorica u sistemu teritorijalno-administrativne organizacije državne vlasti i lokalne samouprave**

Podgorica kao glavni grad Crne Gore je posebna jedinica lokalne samouprave. Obuhvata teritoriju opštine Podgorica utvrđenu zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija Republike Crne Gore. Sam Ustav Crne Gore jamči pravo na lokalnu samoupravu.<sup>165</sup> On ne pominje teritorijalnu organizaciju, a Zakon o lokalnoj samoupravi koristi izraz „teritorijalna jedinica“ označavajući kao teritorijalnu jedinicu opštine i glavni grad Republike.

Sama teritorijalna podjela Republike temelji se na odredbama Zakona o podjeli SR Crne Gore na opštine, od 1990. godine, prema kojem se Crna Gora dijeli na opštine kojih ima 21.<sup>166</sup> Zakonom se opštine sa mjestima i samostalnim naseljima u njihovom sastavu taksativno nabrajaju po azbučnom redu. Takođe, granice opština utvrđene su granicama mjesta i samostalnih naselja. Zakon ne definiše pojam mjesta niti samostalnog naselja što bi bilo prirodno sa stanovišta zakonodavca, a racionalno sa stanovišta primjene. Ovu prazninu popunjava Zakon o naseljima.

U smislu samog zakona, pod naseljem se podrazumjeva prostorna jedinica na građevinskom području druge namjene a ima svoj naziv i sistem obilježavanja.<sup>167</sup> Same granice naselja utvrđuju se odlukom skupštine opštine<sup>168</sup> koja takođe odlučuje o razdvajanju ili ukidanju naselja. Sam zakon o naseljima ne pominje mjesto već samo naselje kao teritorijalni pojam. U njemu se o podjeli Republike na opštine ne koristi pojam mjesto i samostalno naselje kao teritorijalni činioci opštine kao lokalne jedinice. Takođe budući da je poslednja verzija ovog zakona donijeta decembra 1990. godine a zakon o naseljima aprila iste godine, zakonodavac je bio u prilici da definiše mjesto i samostalno naselje. To nije učinjeno jer ni jedan od pomenutih pojmova nije na odgovarajući način određen Zakonom o naseljima.

---

<sup>165</sup> Ustav RCG „Službeni list RCG“, br.48/92, čl. 96.

<sup>166</sup> Zakon o podjeli SR CG na opštine, „Službeni list NRCG“, br.10/60, „Službeni list SR CG“, br.6/65, 6/70 i 45/90, čl.2.

<sup>167</sup> Zakon o naseljima, „Službeni list RCG“, br.29/90, čl.1.

<sup>168</sup> Ibid., čl.2.

Teritoriju opštine čine mjesta za koja ne znamo tačno šta podrazumjevaju i samostalna naselja gdje je tumačenje o odredbama Zakona o naseljima nesporno definiše naselje kao pojam koji Zakon o podjeli RCG na opštine podrazumjeva pod nazivom samostalo neselje, a čije granice utvrđuje skupština opštine, tako da se ne utvrđuju u granicama katastarskih opština kao što je to slučaj u Srbiji.<sup>169</sup>

U Crnoj Gori je očigledno da se teritorijalni okvir lokalnih zajednica utvrđuje odlukama, a ne administrativno.

Prema samom Zakonu o lokalnoj samoupravi opština može biti osnovana na području na kome postoje uslovi za ostvarivanje prava i dužnosti lokalnih stanovnika i za njihov materijalni i društven razvoj. Sam dijapazon uslova koje navodi crnogorski zakon veoma je širok, ali i kompletan, bez obzira što su uslovi na strani zakonodavca, s obzirom na odredbu koja predviđa da se opština može osnivati, ukidati ili spajati sa drugom opštinom na osnovu zakona<sup>170</sup>, ali i po prethodno obavljenom izjašnjenju lokalnog stanovništva.

Lokalna samouprava u Crnoj Gori je monotipska i jednostepena, pa se po tome ne razlikuje od one u Srbiji. Sam Zakon o lokalnoj samoupravi ne pominje ni jedan oblik samouprave osim opštine.

Zakon o prestonici, prestonicu Cetinje definiše kao jedinicu lokalne samouprave tako što predviđa da je ona posebna jedinica lokalne samouprave sa statusom prestonice.<sup>171</sup> U samim okvirima lokalne samouprave i u prestonici se vrši opštinska nadležnost. Samo izdvajanje prestonice kao posebne jedinice lokalne samouprave nedovoljno je izvedeno da bi se moglo govoriti o višestepenoj ili višetipskoj lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori. Na prestonicu se primjenjuju zakonske odredbe o lokalnoj samoupravi<sup>172</sup> ako Zakonom o prestonici nije drugačije određeno. U organizacionom i funkcionalnom smislu nema razlika u ustrojstvu prestonice u odnosu na ustrojstvo opštine.

Određene probleme lokalnog funkcionisanja koji proizilaze iz neadekvatne teritorijalne podjele koja je uslovlila postojanje velikih razlika u kapacitetima opština, kompenzuje mogućnost međuopštinskog povezivanja i saradnje. Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore nije na zadovoljavajući način riješio ovo pitanje, osim u jednom članu osnovnih odredaba u kome stoji da u vršenju poslova lokalne samouprave opštine ostvaruju saradnju u cilju rješavanja pojedinih pitanja od zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo.<sup>173</sup> Ova

---

<sup>169</sup> Đurić, Ž., (2005), Lokalna uprava u Srbiji i Crnoj Gori, Službeni glasnik, Beograd, str. 134.

<sup>170</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni list RCG“, br.23/95 (prečišćen tekst) čl.14, stav 1.

<sup>171</sup> Zakon o prestonici, „Službeni list RCG“, br.56/93, od 6. januara 1994, čl.18.

<sup>172</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni list RCG“, br.42/2003, čl.18.

<sup>173</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni list RCG“, br.23/95 (prečišćen tekst) čl.9.



mogućnost se ne konkretizuje direktno, pa čak se ne spominje ni indirektno osim ukoliko bi se dalje tumačio član 11 istog Zakona.

Pomenutim članom ustanovljava se pravo na građansku inicijativu preko koje građani mogu predlagati skupštini opštine donošenje akata kojima se mogu uređivati značajna pitanja iz nadležnosti lokalne zajednice. U skladu sa Ustavom i Zakonom odredba se može protegnuti i na njihovo pravo da zatraže ostvarivanje saradnje i sa drugim opštinama radi ostvarivanja zajedničkih interesa realizujući zajedničke planove i programe čije je donošenje predviđeno zakonom.

Odnosu opštinskih akata prema ovom pitanju Statut opštine Podgorica posvećuje jedan član u okviru opštih odredaba o regulisanju ove mogućnosti: "Opština ostvaruje saradnju sa gradovima i opštinama u zemlji i u inostranstvu".<sup>174</sup> Odluka o izmjenama i dopunama Statuta opštine Podgorica od 1995. godine, ovo pitanje uređuje na isti način. Sama statutarna norma svojom formulacijom prevazilazi osnov iz koga proističe, dodajući element inostranosti ovom pravu opštine, ali pri tome uvažavajući član 10 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kojom se utvrđuje pravo lokalnih vlasti na udruživanje. Ne bi trebalo ispustiti iz vida da opšti akti i opština moraju biti oslonjeni na odgovarajući zakon kao sastavni dio pravnog sistema zemlje.

Kao najnoviji legislativni pristup ovom pitanju pored već pomenute mogućnosti osnivanja asocijacije opština za teritoriju Crne Gore, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa i mogućnost osnivanja međuopštinske zajednice koju mogu osnivati skupštine opština sporazumom radi efikasnijeg vršenja upravnih poslova i poslova javnih službi.<sup>175</sup> Zanimljiva je odredba po kojoj ova zajednica rješava o pravima i obavezama građana u upravnim stvarima ako je to sporazumom predviđeno, a još je interesantnije ako protiv upravnih akata zajednice rješava glavni administrator opštine čija se mjesna nadležnost utvrđuje po pravilima Zakona o opštem upravnom postupku.<sup>176</sup>

Oblici institucionalne i vaninstitucionalne saradnje opština su važan vid unapređenja ekonomičnosti i efikasnosti njihovog funkcionisanja. Već duže vrijeme važi jedna forma institucionalnog povezivanja lokalnih zajednica u obliku Zajednice opština Crne Gore, kao asocijacije svih opština u Republici koja preko svojih organa usaglašava mnoga pitanja za njihove građane i pokazuje se kao važna funkcionalna medijatorska forma.

---

<sup>174</sup> Statut opštine Podgorica, „Službeni list RCG“, br.15/94.

<sup>175</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni list RCG“, br.42/2003, čl.131.

<sup>176</sup> Ibid., čl.135, st.1-2.

## **6.2. Odnos lokalnih organa uprave prema centralnim ogranima u Crnoj Gori**

Sami odnosi centralnih i lokalnih organa u Crnoj Gori su pozitivno-pravno organizovani odvajanjem segmenata ovih odnosa u poslovima izvorne nadležnosti od onih u poslovima povjerene nadležnosti. Naglašeno je pravo republičkih organa da obavljaju nadzor nad radom organa opštine, kao i prava i dužnosti u vršenju poslova i zadataka lokalne samouprave koji se odnose na utvrđivanje i ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti čovjeka i građanina.<sup>177</sup>

Vlada može da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonodavnosti lokalnog opšteg akta, a prije pokretanja postupka može isti akt da zadrži od izvršenja ukoliko smatra da je u suprotnosti sa Ustavom i zakonom odnosno da se njime oduzimaju ili ograničavaju zajamčene slobode i prava, dužnosti čovjeka i građanina.<sup>178</sup>

Samom odredbom se precizira uslov pod kojim se lokalni akt može obustaviti od izvršenja u vidu zakona, koji karakteriše potreba za nižim stepenom sklada prema Ustavu i zakonu, pri čemu se ne postavlja zahtjev za saglasnost lokalnog akta prema Ustavu i zakonu.

Vlada može da obustavi izvršenje svakog opšteg akta kao i radnju lokalnog organa kojim se narušavaju interesi samouprave i slobode i prava građana ili ustavno uređenje a koji mogu da izazovu poremećaje u funkcionisanju opštine.<sup>179</sup> Ovakva formulacija obiluje neodređenim dispozicijama koje vladi dozvoljavaju veliki komoditet u primjeni ovih odredaba a lokalne organe dovodi u pravno nesiguran položaj koji može ishodovati njihovim pasiviziranjem i neefikasnošću.

Ovdje je posebno sporna konstrukcija odredaba u pogledu ovlašćenja vlade pri raspuštanju skupštine opštine. Vlada može da raspusti lokalnu skupštinu ukoliko duže ne obavlja nadležnosti po Zakonu i time dovodi u pitanje ostvarivanje sloboda i prava građana.<sup>180</sup> Samim raspuštanjem skupštine prestaje mandat predsednika opštine, a vlada imenuje odbor povjerenika, koji obavlja osnovne poslove skupštine do izbora nove. Ovdje se ne navodi koji su poslovi osnovni, a ne postoji ni odredba o preuzimanju poslova predsednika opštine.

---

<sup>177</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni glasnik RCG“, br.23/95 (prečišćeni tekst) čl.66.

<sup>178</sup> ZoLS Crne Gore, čl.67.

<sup>179</sup> ZoLS Crne Gore, čl.69.

<sup>180</sup> ZoLS Crne Gore, čl.68.

Vlada u vršenju nadzora nad sprovođenjem lokalne izvorne nadležnosti ima instruktivnu i direktivnu ulogu u primjeni zakona. Ona rješava u drugom stepenu u upravnim stvarima iz nadležnosti lokalnih organa uprave.

Samim pristupom lokalni upravni organi ne zatvaraju svoj izvorni djelokrug u okviru lokalne samouprave nego taj djelokrug dijele sa nadređenom centralnom upravom, te se iz tog ugla suština izvorne nadležnosti može dovesti u pitanje. Centralni organi u odnosu na opštinsku upravu vrše uobičajeni oblik nadzora.<sup>181</sup>

- ❖ Inspekcijski nadzora;
- ❖ Rješavanje u drugom stepenu;
- ❖ Nadzor nad izvršenjem upravnih akata;
- ❖ Naredbodavnu instruktivnu i direktivnu funkciju.

Sa pozicije ovako snažnog nadzora centralne vlasti proizilazi obaveza centralnih organa da preuzmu poslove vršenja povjerenih poslova ukoliko se oni ne obavljaju u skladu sa zakonom.<sup>182</sup> Sam zakonodavac u ovom pristupu jasno, pravo nadređenog organa da preuzme izvršenje poslova podređenog, naziva obavezom, u namjeri da sa jedne strane istakne obavezu nadređenog organa da štiti i cijeni zakonitost, a sa druge strane da sam subordinirajući mehanizam jezički omekša. To, uz ostale nepreciznosti daje dodatnu mogućnost širokog i dubokog uticaja u domenu povjerenih poslova, čineći ih ne samo dekoncentrisanim, već dislociranim centralnim poslovima po svojoj prirodi što bi ovakvo shvaćeno izvorni domen smjestilo u ravan centralne upravne funkcije, gde bi kao takva bila horizontalno pozicionirana sa drugim funkcijama vlasti, dok bi njena vertikalna dimenzija bila deplasirana.

Sami novi propisi o lokalnoj samoupravi ne donose ništa posebno novo u sferi odnosa lokalne i centralne uprave. Ovakvo pitanje je riješeno na način na koji je to učinjeno i Zakonom o lokalnoj samoupravi Srbije, pa se ostaje na stanovištu da ove odnose i dalje karakteriše visok nivo centralizacije i nepreciznosti.

---

<sup>181</sup> Đurić, Ž., (2005), op.cit., str. 197.

<sup>182</sup> ZoLS Crne Gore, čl.76.

### 6.3. Nadležnost lokalne samouprave u Crnoj Gori

Crnogorsko zakonodavstvo ekstenzivno određuje nadležnost opština. Nadležnost se utvrđuje u odnosu na pojedinačna prava, kao i dužnosti opština.<sup>183</sup> Na ovom planu se nadležnost opština čini još ograničenijom. Crnogorski ustav uređuje ovo područje u manjem opsegu jamčenjem prava na lokalnu samoupravu koje se vrši u opštini i glavnom gradu utvrđujući i način na koji građani o njemu odlučuju.

Funkcija vlasti drži se odvojeno od lokalne zajednice, a da je stepen lokalnih ingerencija veoma nizak kao što je pokazano, isto važi i u pogledu finansijskog statusa lokalne jedinice. Nizak nivo lokalnih ovlašćenja je proporcionalan kvalitetu uspostavljenih odnosa između državnih i necentralnih organa lokalnih jedinica. Ovakvi odnosi ukazuju na nizak nivo samostalnosti opština, tj., na visok nivo državne decentralizacije sa razrađenim instrumentima uticaja na lokalni nivo.

Sam sistem uprave u lokalnim zajednicama u Crnoj Gori je defacto u poziciji višestruke zavisnosti, bez prava autonomije, podložan arbitranosti i intervenciji centralne vlasti.<sup>184</sup> Sam zakon koji je inaugurisan sa iznijetom argumentacijom mogao bi se i u ustavnom smislu dovesti u pitanje. Opravdano je reći da pozitivna legislativa o samoupravi, prije svega novi Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore, oprezno pomjera granice decentralizacije prema samoupravi u domenu nadležnosti, ali ne i u sferi odnosa lokalne i centralne uprave. Primjenom metoda pozitivne enumeracije visokog stepena opštosti njenih takstavno pobrojanih odredaba, kojom se može postići širi obim lokalne nadležnosti, zakonodavac se opredjelio za atipičnu kombinaciju ovog metoda sa metodom utvrđivanja nadležnosti, preko generalne klauzule koja omogućava opštini da pored lokalnog interesa realizuje i centralne interese koji su mjesne prirode,<sup>185</sup> odnosno da obuhvati sve javne poslove na njenom području koje može da vrši i bez izričitog zakonskog ovlašćenja ako nisu stavljeni u nadležnost drugih organa.<sup>186</sup>

Na ovaj je način izvorna nadležnost pojačana ili ipak sasvim organičeno, prije svega zbog fakultativnosti formulacije same norme kao i uslovljenosti njene primjene,<sup>187</sup> a zatim i zbog mogućnosti državnih organa da propisima zahvate odgovarajuću nadležnost pa čak i onu koja im po prirodi samog vršenja ne pripada, tako da se siguran lokalni djelokrug nalazi i dalje u domenu taksativno enumerisanih poslova.

---

<sup>183</sup> ZoLS Crne Gore, čl.17.

<sup>184</sup> Đurić, Ž., (2005), op.cit., str. 198.

<sup>185</sup> Majcen, S., (1933), Komentar Zakona o opštinama, Beograd, str. 126.

<sup>186</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni glasnik RCG“, br.42/2003, čl.30.

<sup>187</sup> Ibid.

Na posredan način se postavlja i granica decentralizacije nadležnosti u apstraktnom vidu ali se može pretpostaviti da nije ni moguće drugačije definisanje sadržine i obima lokalnih poslova osim da to moraju biti svi poslovi od interesa za lokalno stanovništvo.<sup>188</sup> Sopstvena nadležnost opština i po ovom zakonu je relativno beznačajna u odnosu na centralnu nadležnost jer u njoj nema mnogo poslova koji podrazumjevaju odlučivanje u domenu planiranja i koordiniranja, već su to i dalje poslovi izvršenja i sprovođenja.

#### **6.4. Organizacija vlasti u Crnoj Gori**

Model organizacije vlasti zasnovan na podjeli i razgraničenju funkcija na normativnu, izvršnu i upravnu na novi način je postavio nove upravne organe.

Skupština opštine ne mijenja svoju političku suštinu i zadržava se kao predstavničko tijelo strukturano od predstavnika političkih stranaka koji su i eksponenti građana, ali u funkciji interesa koji su često kontradiktorni ili nepodudarni. Sama situacija u kojoj normativna i regulatorna funkcija često ne odražavaju realne potrebe stanovništva na izvršnu funkciju i modelira odnose sa njom. Takođe odnosi lokalne predstavničke i izvršene vlasti u Crnoj Gori su u odnosu na iste u Srbiji zanimljiviji zbog specifičnog statusa izvršene funkcije oličene u predsjedniku opštine.

Sama institucija predsjednika opštine koncipirana je tako da u mnogome zamućuje proklamovani model podjele vlasti, jer je primjenjena političko-upravna varijanta ustanovila jakog predsjednika sa visokom izvršnom pozicijom, ali sa nižim autoritetom, s obzirom da je njegov izbor povjeren skupštini. Ovakva koncepcija se opravdava potrebom za dekoncentracijom vlasti u izvršnoj funkciji, a istovremeno oportunitetom sistema checks and balances, tj., odmjerenog mehanizma ravnoteže regulativne i izvršne pozicije kao recepta protiv samovolje i uzurpacije.

Ovakav monokritski predsjednik koji proizilazi iz skupštine ostvaruje veoma visok uticaj na nju s obzirom na snagu svog političkog autoriteta što je posebno problematično sa stanovišta mogućnosti kontrole rada skupštine.<sup>189</sup> Pravo predsjednika da cijeni zakonitost i cjelishodnost skupštinskog rada i da supstituiše skupštinsku nadležnost<sup>190</sup> pozitivno je uravnoteženo pravo skupštine da predsjedniku postavi pitanje povjerenja.

---

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> Đurić, Ž., (2005), op.cit., str. 207.

<sup>190</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni glasnik RCG“, br.23/95(prečišćeni tekst) čl.47.

Sam položaj organa uprave se može sagledati u svjetlu ovih odnosa prije svega tako što se na temelju tih odnosa grade i odnosi tih upravnih organa prema regulatornoj i izvršnoj funkciji. Takođe, pravni položaj lokalnih upravnih organa u Crnoj Gori pomalo je različit od onoga u Srbiji u toliko u koliko je različit položaj segmenata lokalne vlasti sa kojima stupaju u odnose.

Lokalna uprava se nalazi izvan neposrednog uticaja predstavničkog tijela koje nema ovlašćenje u domenu organizacije uprave niti izbora upravnih funkcionera. Sama lokalna uprava ima određene mogućnosti uticaja na normativnu funkciju, tako što priprema nacрте odluka, drugih propisa i opštih akata koje donosi skupština opštine.<sup>191</sup> Ovakva nadležnost i ako se može formalno tretirati kao servisna ili funkcija obrađivača, u suštini predstavlja najznačajniji vid upliva uprave u regulatornu djelatnost. Formalne mogućnosti uticaja uprave na regulatornu strukturu su zanemarljive, ali u crnogorskom konceptu ovih odnosa uprava je zaista dominantna, s obzirom na nepostojanje formalnih mogućnosti uticaja predstavničkog tijela na upravne organe.

Zakon predviđa pravo skupštine opštine da za izvršenje poslova iz svoje nadležnosti obrazuje organe lokalne samouprave, ali tu se formalno-pravno uticaj predstavničkog tijela na upravu i završava. Sami odnosi između uprave i izvršnog organa grade se na osnovu njihove vezanosti i jednoznačnosti.

Upravna funkcija se u Crnoj Gori ne koncipira kao posebna grana vlasti, nego kao segment izvršne funkcije i ona je u najvećoj mjeri zavisna od izvršnog organa, odnosno od predsjednika opštine kao nosioca izvršne funkcije. Predsjednik opštine je u ulozi pokrovitelja i nadzornika lokalne samouprave. Njegove ingerencije sadrže ovlašćenja da:<sup>192</sup>

- ❖ Utvrđuje način rada lokalne samouprave;
- ❖ Imenuje i razrješava upravne funkcionere;
- ❖ Usmjerava i usklađuje rad u u pravi;
- ❖ Vršiti nadzor nad njenim radom, poništava i ukida njene akte ukoliko su u suprotnosti sa zakonom i skupštinskom odlukom ili drugim propisom.

Sama pozicija lokalne samouprave je utopljena u izvršnu oblast. Inokosni izvršni organ može se smatrati starješinom upravnim starješinama pogotovu kada se njgovoj upravnoj ulozi

---

<sup>191</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni glasnik RCG“, br.23/95(prečišćeni tekst) čl.56, t.3.

<sup>192</sup> Đurić, Ž., (2005), op.cit., str. 208.

doda i pravo da predlaže odluke, propise i opšte akte koje donosi skupština, kao i način rješavanja pojedinih pitanja iz njenih nadležnosti.<sup>193</sup>

Položaj lokalne uprave formalno ne odgovara njenoj stvarnoj poziciji u lokalnoj strukturi, a posebno na izvršnu funkciju. Položaj predsjednika opštine može biti veoma nesiguran u predstavničkom tijelu. On će preduzimati sve mjere opreznog stava prema upravi zato što će od kvaliteta rada njene organizacije i rada zavisiti njegov ukupan nastup prema skupštini. Na taj način će uprava imati neformalno velike mogućnosti da dezavuiše poziciju izvršioca i da indirektno utiče na njegov položaj.

Predsjednik opštine zadržava samo pravo krajnjeg nadzora prema upravi i to trostruko, jer imenuje i razrješava glavnog administratora, a potom što vrši nadzor nad radom uprave i što se stara o izvršenju propisa i povjerene nadležnosti.

Sa takvim pozicioniranjem izvršna funkcija gubi ingerencije nad postavljanjem i razrješavanjem starješina upravnih organa, te samo daje saglasnost sa odlukama glavnog administratora. Takođe on ima pravo nadzora nad radom određenih javnih službi uz poštovanje zakona i njihovih akata. Glavni administrator rješava u drugom stepenu u upravnim stvarima iz sopstvenog delokruga opštine, čime se upravni postupak zatvara u okviru same lokalne uprave. Ovakav koncept proizilazi iz jasne namjere da se uprava profesionalizuje i depolitizuje preko jasnih ovlašćenja koja im se dodjeljuju u odnosu na izvršni organ i odvajanjem od predstavničkog tijela sa kojima nema nikakvog neposrednog kontakta. Predstavničkom tijelu ostavljeno je jedino ovlašćenje da osniva javne službe nad kojima nema pravo nadzora.<sup>194</sup>

## **6.5. Međuopštinska saradnja u Crnoj Gori**

Zakonom o lokalnoj samoupravi definisana je međuopštinska saradnja (u daljem tekstu MOS) kao mehanizam da jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS) slobodno saraduju i udružuju sredstva za vršenje poslova od zajedničkog interesa u cilju zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva na principima dobrovoljnosti i solidarnosti.<sup>195</sup>

U Crnoj Gori postoji monotipski sistem lokalne samouprave, odnosno sve lokalne samouprave su zakonom uređene na isti način i imaju iste nadležnosti, bez obzira na njihovu

---

<sup>193</sup> ZoLS Crne Gore, „Službeni glasnik RCG“, br.23/95 (prečišćeni tekst) čl.46,al.1.

<sup>194</sup> Đurić, Ž., (2005), op.cit., str. 210.

<sup>195</sup> Pavlović-Križanić, T., Golubović, B., (2019), Analiza o mogućim oblicima međuopštinske saradnje u Crnoj Gori, Ministarstvo javne uprave, Podgorica, str. 7.

veličinu i broj stanovnika. To bi u narednom periodu, uz odgovarajuću podršku države, ciljane podsticaje i unapređenje zakonskog okvira otvorilo široke mogućnosti za MOS. Nosioci ove saradnje mogu da budu, kako same lokalne samouprave, tako i njihovi organi i službe, kao i preduzeća, ustanove i drugi organizacioni oblici koje opštine osnivaju.

Teritorijalna organizacija, odnosno teritorijalna podjela Crne Gore na 22 opštine, Glavni grad i Prestonicu uređena je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore<sup>196</sup>.

Od decembra 2016. godine u Vladi Crne Gore kreirani su poslovi zakonskog, strateškog i razvojnog okvira i funkcionisanje JLS povjereni novoformiranom Ministarstvu javne uprave.

Osnovu pravnog okvira u Crnoj Gori za funkcionisanje JLS predstavlja Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>197</sup> kojim su definisana prava i obaveze vršilaca vlasti na lokalnom nivou, kao i nadležnosti JLS.

Od kada je 2003. godine usvojen ovaj Zakon, koji je kasnije unaprjeđivan nekoliko puta, zaključno sa početkom 2018. godine, postojao je prostor da JLS međusobno sarađuju i zajednički sprovode poslove iz svojih nadležnosti. Poslijednjom verzijom Zakona o lokalnoj samoupravi daje se širok okvir za vršenje poslova JLS putem uspostavljanja MOS sa drugim JLS u cilju ekonomičnijeg i racionalnijeg vršenja određenih poslova iz svoje nadležnosti,<sup>198</sup> na neki od slijedećih načina:

- ❖ Zaključivanjem posebnog ugovora o njihovom vršenju;<sup>199</sup>
- ❖ Osnivanjem zajedničkog privrednog društva, javne ustanove ili organa;<sup>200</sup>
- ❖ Korišćenjem međusobno raspoloživih kadrovskih, finansijskih, prostornih i drugih resursa.

Vlada Crne Gore u julu 2018. godine usvojila je Plan optimizacije javne uprave 2018-2020, kojim se predviđa i set srednjoročnih i kratkoročnih mjera za nivo lokalne samouprave kojima bi u 2020. godine postigli optimizaciju broja i kvalifikacione strukture zaposlenih u opštinama, uključujući i lokalne ustanove i javna preduzeća.

Kratkoročne mjere za lokalni nivo obuhvataju ograničenje zapošljavanja do 01.07.2019., ograničavanje radnog angažovanja na određeno vrijeme, smanjenje broja izvršilaca u aktu o sistematizaciji do 30% i stvaranje internog tržišta rada.

---

<sup>196</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore Službeni list Crne Gore br. 31/17 od 12.05.2017.

<sup>197</sup> ZoLS, Službeni list Crne Gore br. 02/2018 od 10.01.2018.

<sup>198</sup> ZoLS, Službeni list Crne Gore br. 02/2018 od 10.01.2018, član 186.

<sup>199</sup> ZoLS, čl.191.

<sup>200</sup> ZoLS, čl.190.



Srednjoročne mere podrazumjevaju uspostavljanje optimalne strukture organa i stručnih službi u JLS, organizovanje kadrovske planiranja, razvoj kadrovskih kapaciteta JLS, uključivanje privatnih operatera kao vršilaca javnih usluga, kao i obezbjeđivanje zajedničkog vršenja većeg broja poslova putem MOS.<sup>201</sup>

Planiranje regionalnog razvoja predviđeno je kroz dokumente regionalnog razvoja: Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore i Strateški plan razvoja opština, koji je kao obavezujući dokument svake JLS koji utvrđuje postojeće stanje razvoja JLS, opšti cilj razvoja, strateške ciljeve sa prioritetima za njihovo ostvarivanje, mjere i smjernice za ostvarivanje Strateškog plana razvoja, orijentaciona sredstva za sprovođenje, način njihovog obezbjeđivanja i druga pitanja od značaja za razvoj.

Svaka opština mora usvojiti strateški plan razvoja opština koji služi kao osnova za sprovođenje razvojnih projekata, pa i onih koje realizuju kroz MOS.

Tako su opštine usmjerene da strateški i planski realizuju svoje aktivnosti, a posebno da uz pomoć ovih zakonski datih mogućnosti povezivanja, finansiraju poslove koje bez toga ne bi bile u mogućnosti da sprovedu.<sup>202</sup>

Već realizovana međuopštinska saradnja u Crnoj Gori svojim primjerom pokazuje da su poslovi upravljanja otpadom, poslovi obavljanja unutrašnje revizije za potrebe druge JLS i poslovi glavnog gradskog arhitekta najzastupljeniji među oblicima MOS. Stoga se razmatra da bi ovi poslovi i usluge upravo mogli biti obavezni oblici saradnje.<sup>203</sup>

Primjeri MOS-a se ogledaju kroz rad Mreže opštinskih projektnih menadžera. Takođe se pokazao veoma koristan i uticaj obuke koju je pohađao značajan broj službenika JLS u oblasti pisanja projekata i korišćenja sredstava iz EU fondova. Povezivanje JLS na ovaj način je višestruko korisno jer se neke aktivnosti ne mogu realizovati na drugačiji način, a mogu da doprinesu razvoju lokalnih zajednica. Saradnja unutar Mreže opštinskih menadžera, inicirana od strane Zajednica opština, učesnicima je priredila više edukativnih programa i to uglavnom na temu pripreme prijedloga projekata za finansiranje iz EU i drugih fondova. Putem ove mreže su se službenici u JLS povezali i koriste znanje i iskustva jedni od drugih u gotovo svim svakodnevnim aktivnostima.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Pavlović-Križanić, T., Golubović, B., (2019), op.cit., str. 13.

<sup>202</sup> Pavlović-Križanić, T., Golubović, B., (2019), op.cit., str. 14.

<sup>203</sup> Pavlović-Križanić, T., Golubović, B., (2019), op.cit., str. 16.

<sup>204</sup> Pavlović-Križanić, T., Golubović, B., (2019), op.cit., str. 18.

## Zaključak

Konsultovana literatura ukazuje na to da u svim sistemima lokalne samouprave, veliki gradovi imaju poseban samoupravni status i širu autonomiju u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave, pri čemu glavni gradovi imaju poseban ustavni i zakonski status u svim evropskim zemljama i zemljama okruženja. Pored veličine u demografskom smislu, glavni gradovi su takođe administrativni i politički centri te generatori ekonomskog, kulturnog i socijalnog razvoja, ne samo šireg metropolitenskog područja, nego i država u cjelini. Nadležnosti glavnih gradova su u pravilu šire od drugih gradskih samouprava. One obuhvataju sve javne poslove od interesa za stanovništvo grada kao i sve one posebne nadležnosti koje se dodjeljuju gradu ustavom i zakonom. Njihova posebna uloga se oslikava u nacionalnim sistemima lokalne samouprave, kroz ustavnu poziciju i usaglašenost sa načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Svaki grad je organizovan na različite načine te se i njihov djelokrug i ingerencije regulišu posebnim zakonima, dajući im tako i poseban organizacijsko-financijski status pri čemu su gradske vlasti autonomne u uspostavljanju svoje organizacije i upravljanju društvenim razvojem na svom području.

I pored određenih razlika, svi glavni gradovi osiguravaju jedinstvo gradske uprave na njegovom cjelokupnom teritorijalnom obuhvatu pri čemu je podjela nadležnosti u vršenju javnih poslova podjeljena između centralnih i subgradskih – opštinskih administrativnih jedinica zasnovana na principu supsidijarnosti. Zbog posebnog značaja glavnog grada i ustavom određenog statusa, skoro sve referentne države imaju donesene posebne zakone o glavnom gradu ili je u okviru zakona o lokalnoj samoupravi na poseban način uređena organizacija lokalne samouprave u glavnom gradu.

Do sada su državne zakone o glavnom gradu donijele sve tri referentne zemlje u procesu postsocijalističke tranzicije: Srbija, Crna Gora i Sjeverna Makedonija. Međutim, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine treba da pokrene inicijativu za donošenje državnog zakona o gradu Sarajevu kao glavnom gradu Bosne i Hercegovine.

Prije toga, pravnu poziciju grada Sarajeva treba definisati ustavom Kantona Sarajevo i dati mu punu nadležnost na teritoriji šest opština; Centar, Stari Grad, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidza i Vogošća, kao jedinstvenom urbanom prostoru grada Sarajeva. Potrebno je takođe izvršiti prenos nadležnosti sa Kantona Sarajevo na Grad Sarajevo u oblasti komunalnih djelatnosti, komunalne infrastrukture, lokalnog biznisa, mreže obrazovnih i kulturnih ustanova, prostornog i urbanističkog planiranja te na kraju, sve nadležnosti i orgaizaciju gradskih opština urediti u korist jedinstvene gradske samouprave Grada Sarajeva.

Lokalna samouprava je predmet izučavanja istorijskih, pravnih, socioloških i drugih nauka. Osnovni smisao lokalne samouprave jeste da vlast bude bliža građanima. Za obične građane, centralna vlast je suviše daleko i nije u mogućnosti da se bavi njihovim svakodnevnim problemima. Zato je lokalna vlast značajna za pojedince i njihove porodice. Lokalna vlast je najbliža građanima, pa se težilo tome da se nađu što bolja rješenja za njenu organizaciju kako bi i građani što bolje ostvarivali svoja prava. Po tome kako i na koji način mogu da ostvare i zaštite svoja prava, zavisi koliko će oni vjerovati pravnom i političkom sistemu. Stepen razvijenosti lokalne samouprave ukazuje na to koliko građani mogu učestvovati u uređivanju pitanja koja ih se neposredno tiču, a koja su od lokalnog značaja. Budući da stepen razvijenosti lokalne samouprave direktno zavisi od učešća građana u procesu donošenja odluka, bez participacije građana, koliko god ona deklarativno bila najbliža građanima, lokalna vlast se otuđuje, birokratizira te postaje svrha samoj sebi.

Iako Ustavi referentnih zemalja garantuju pravo građana da budu informisani, što je i osnovni preduslov bilo kakvog učešća građana u procesu odlučivanja, veliki je broj građana koji smatraju da nisu dovoljno informisani o radu lokalne samouprave te stoga postoji potreba da se to unaprijedi. Treba imati u vidu da se građani najprije obaveštavaju preko lokalnih televizijskih stanica i alternativno, putem društvenih mreža kao i putem interneta, koji postaju sve popularniji. Nizak nivo informisanosti i učešća građana u radu lokalne samouprave ukazuje na potrebu da gradovi treba da preduzmu određene korake. Neophodno je bolje informisanje i edukovanje javnosti o načinima na koje građani mogu da učestvuju u radu lokalne samouprave jer upravo kroz pristup informacijama podstiče se efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama reguliše se način i postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama u posjedu organa vlasti, gdje građani mogu odlučivati pored aktivnog učestvovanja u ostvarivanju lokalne samouprave i preko peticija, žalbi, prijedloga.

Prema Lisabonskom ugovoru, participativna demokratija je izdignuta na nivo osnovnog demokratskog načela na kojem je zasnovana Evropska Unija. To je jedan od političkih zahtjeva Evropske Unije i prema Bosni i Hercegovini na putu prema EU članstvu, te se nivo njenog razvitka redovno prati kroz godišnje Izvještaje o napretku i Strategiji proširenja.

Potrebno je takođe sprovesti i decentralizaciju unutar samih opština. Statutima gradova definisani su oblici neposrednog učešća građana u javnim poslovima u nadležnosti grada (građanska inicijativa, referendum, zbor građana, javne sjednice, i dr.) a najširi oblici građanske participacije ostvaruju se decentralizacijom lokalne samouprave kroz razne modele mjesne samouprave.

Nosioci lokalne vlasti često se žale na sopstvenu zarobljenost u entitetsko-kantonolnoj hijerarhiji a nisu ni svjesni da je zanemarivanje organizovanja građana npr. putem mjesnih zajednica takođe jedna vrsta centralizma unutar vlastite opštine. Njihov odnos prema mjesnim zajednicama, koliko god se one smatrale nasljeđem iz prethodnog sistema, treba zasnivati na činjenici da su to vitalne institucije na koje je narod već navikao pa bi njihovo eventualno ukidanje bilo veoma nepopularno. Mjesne zajednice se i danas pokazuju kao izuzetno učinkovite u mobilizaciji lokalnog stanovništva u različitim lokalnim aktivnostima stvarajući temelje za jako i organizovano civilno društvo.

Gradska uprava bi trebala da poradi na informisanosti građana kada je riječ o informacijama koje bi građani trebali da znaju kada su u pitanju procedure i potrebna dokumentacija za obavljanje poslova vezanih za gradsku administraciju, kao i o načinima podnošenja žalbi. Jedinice lokalne samouprave bi pravce svog budućeg kretanja prvenstveno trebale usmjeriti na obezbjeđivanje boljih uslova za poljoprivrednike, tačnije razvoj poljoprivrede kao privredne grane koja će predstavljati osnov budućeg razvoja gradova.

Lokalne samouprave bi trebalo da rade na povećanju transparentnosti u svom radu, pogotovo u oblasti raspodele budžeta, odnosno budžetskih prioriteta opština i gradova s obzirom da veliki broj građana nije upoznat sa ovom stavkom u radu svojih opština i gradskih uprava.

Lokalne vlasti zajedno sa državnim institucijama moraju da jačaju koncept lokalnog ekonomskog razvoja i pri tome omoguće privrednicima i realnom sektoru da se sistemski uključuju u pitanja od značaja za razvoj svoje sredine.

Svaka lokalna vlast treba da kreira povoljan ambijent za razvoj privrede i stalno preispituje potrebe građana i lokalne zajednice u cjelini. Takođe, svaka lokalna samouprava mora postati lider u podsticanju lokalnog ekonomskog razvoja. Ključni cilj lokalnog ekonomskog razvoja je unapređenje konkurentnosti lokalne privrede, pri čemu konkurencija lokalnoj privredi dolazi od susjednih opština, ali globalno gledano, i sa drugih kontinenata.

Koncept lokalnog ekonomskog razvoja podrazumijeva da lokalne vlasti uspostavljaju kvalitetan partnerski odnos sa centralnim vlastima povećavajući time obim, efikasnost i kvalitet svojih usluga. Između lokalnih samouprava treba da se razvija odnos zdrave konkurencije u cilju privlačenja kapitala i drugih razvojnih resursa.

Jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da samostalno kreiraju politiku lokalnog ekonomskog razvoja u skladu sa svojim mogućnostima i prioritetima a u skladu sa zakonima svojih država. Međutim, pravni okvir kojim se uređuju fiskalni odnosi centralnih

vlasti i lokalnih samouprava, finansiranje i nadležnosti lokalnih samouprava često se mijenja, što dovodi do stalne nepredvidljivosti i nestabilnosti.

Samo sa uvođenjem fiskalne decentralizacija, zasnovane na preciznim i sveobuhvatnim pravilima, s jasno pobrojanim lokalnim nadležnostima, resursima raspoloživim za njihovo obavljanje, te čvrstim budžetskim ograničenjima, mogla bi se obezbijediti neophodna stabilnosti i predvidljivosti lokalnih prihoda. To bi opštinama i gradovima omogućilo da planiraju svoje fiskalne i razvojne politike, što podrazumijeva i pružanje usluga građanima i privredi, finansiranje kapitalnih investicija, podršku ekonomskom razvoju i zapošljavanju i time unapređenju standarda i kvaliteta života građana.

Evropska unija je pokrenula program „Evropa za građane“ s ciljem da Evropu predstavi i učini je što boljim mjestom za život svih njenih građana. Program podržava dijalog i zajedničko razumijevanje raznolikosti i složenosti historije ali posebno akcentira ideju evropskog identiteta i značaj aktivnog učešća u procesu donošenja odluka u oblikovanju budućnosti Evrope.

Priprema za buduće izazove u vezi donošenja odluka i izrade politika ekonomskog rasta, sigurnosti i uloge Evropske unije u svijetu je sada bitnija više nego ikada te je stoga ključno učešće građana u oblikovanju istih.

Kroz Evropu za građane, Evropska unija pomaže građanima da ostvare veću ulogu u procesu razvoja Unije, da promovišu zajedničke evropske vrijednosti i prošlost te da stvore veći osjećaj odgovornosti za budućnost Evrope.

Snažna lokalna i transnacionalna dimenzija, međukulturni dijalog i podizanje svijesti o kulturnom i jezičkom bogatstvu Evrope doprinose razvoju dinamičnog i raznolikog evropskog identiteta i jedan su od ključnih prioriteta i naše budućnosti u Evropskoj Uniji.

## Bibliografija

### Knjige:

1. Blažić, Đ., (2011), Sistem lokalne samouprave, Fakultet za državne i evropske studije- Podgorica, IVPE-Cetinje,
2. Đorđević, J., (1973), Politički sistem, Privredni pregled, Beograd,
3. Đorđević, J., (1995), Prilog pitanju komuna, Beograd,
4. Đorđević, S., (2002), Lokalna samouprava, CESID, Beograd,
5. Đorđević, S., (2012), Renesansa lokalne vlast - uporedni modeli, Čigoja, Beograd,
6. Đorđević, J., (1985), Politički sistem, Savremena administracija, Beograd,
7. Đurić, Ž.,(2005), Lokalna uprava u Srbiji i Crnoj Gori, Službeni glasnik, Beograd,
8. Golić, I., Šoltes I.,(2009), Karakteristike lokalne samouprave zemalja u tranziciji, Pravo-teorija i praksa, Novi Sad,
9. Jovičić, M., (1974), Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama, Savremena administracija, Beograd,
10. Jovičić, M., (2006), Lokalna samouprava, Službeni glasnik, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd
11. Kostić, L., (1993), „Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije“ I knjiga, Ustrojstvo uprave, Beograd
12. Kurtić, N., (2009), BH iskustva u uključivanju građana u kreiranje javne politike, Centar za ekologiju i energiju, Tuzla
13. Lauc, Z., (1998), O ustavnoj demokraciji, Politička misao, vol. XXXV, broj 3, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek
14. Lepetić J., (2008), Građani i lokalna samouprava u Crnoj Gori, Strani pravni život, Institut za Usporedno pravo, Beograd
15. Marinković, R.,(1997), „Lokalna samouprava-Stare i nove nedoumice“, Institut za političke studije, Beograd
16. Marinković, R., (1998), Lokalna samouprava, Beograd
17. Martinović, D., (2013), Sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini, HKJU-CCPA
18. Martinović, D., (2014), Mediji i promocija participacije građana u lokalnoj samoupravi, Široki Brijeg, Logotip, Sarajevo

19. Miličević, N. i dr., (2001), „Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini”, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo
20. Milovanović D., (1994), „Pravilno ustrojstvo lokalne samouprave“, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd
21. Mujakić, I. M., (2016), Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini, Dobra knjiga d.o.o. Sarajevo
22. Pejanović, M., Domazet, A., Osmanković, J., Sadiković, E., (2020), Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru – studija-, Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti BiH
23. Pejanović, M., (2005), Politički razvitak BiH u postdaytonskom periodu, TKD Šahinpašić, Sarajevo
24. Pejanović, M., Sadiković, E., (2010), Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb
25. Pusić, E., (2002), Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije, Hrvatska javna uprava, Zagreb
26. Simić, M. A., (2002), „Lokalna samouprava u Srbiji“, u „Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom „, CLDS, Beograd
27. Šmidovnik, J., (1999), Lokalna samouprava, Studentska štamparija Univerziteta Sarajevo, prevela Ana Božanović
28. Zlokapa, Z., Damjanović, D., (2008), Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makednija i Srbija, Beograd, Palgo centar

### **Članci u časopisima i zbornicima radova, studije:**

1. Đorđević, S., Milenković D., Veljović D., (1997), Studija, kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombusmana u Srbiji, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011Evropska povelba za lokalna samouprava, Služben vesnik na Republika Makedonija, br. 23
2. Fira, A., (1999), Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, IV tom, SANU i Agencija Mir, Novi Sad
3. Golić, D., (2013), Međuopštinska saradnja kao oblik decentralizovanog vršenja javnih poslova. Doktorska disertacija. Niš: Univerzitet u Nišu. Pravni fakultet
4. Hrvatska javna uprava, (2008), Status glavnih gradova (prjevod)

5. Janković, S., (2011), Lokalni ombudsmeni u Srbiji, Lokalna samouprava– propisi i praksa, br. 4/10, Tema broja –Lokalni zaštitnici građana u Srbiji
6. Jovičić, M., (1996), Regionalna država – ustavno pravna studija, Vajat, Beograd
7. Jovičić, M., (1993), Regionalizam, Leksikon političke kulture, Savremena administracija, Beograd
8. Kristić, S., (2006), Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji. Beograd: PALGO centar, Stalna konferencija gradova i opština
9. Lake, D. A. and Rothchild, D., (2005), Territorial Decentralization and Civil War Settlements. In: P. G. Roeder and D. Rothchild (eds.), Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars, New York: Ithaca, Cornell University Press
10. Lilić S., (2009), Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije, Izazovi evropskih integracija, Službeni glasnik, Beograd
11. Loughlin, M., (1996), Legality and Locality: The Role of Law in CentralLocal Government Relations. London
12. Majcen, S., (1933), Komentar Zakona o opštinama, Beograd
13. Milosavljević, B., (2012), Reforma lokalne samouprave u Srbiji, HKJU – CCPA, broj 3
14. Mitrović, M., (2003), Sistemski model teritorijalne organizacije i regionalizacije Srbije, Zbornik radova Kultura u procesima razvoja, regionalizacije i evrointegracije Balkana, SVEN, Niš
15. Novaković A., (2013), Učešće građana i saradnja između civilnog sektora i lokalnih samouprava u Crnoj Gori i Albaniji, Centar za razvoj nevladinih organizacija, Podgorica
16. Parsons, T., (1960), The Principal Structures of Community, Structures and Processes in Modern Society. New York (The Free Press of Glencoe)
17. Pavlović-Križanić T., Golubović B., (2019), Analiza o mogućim oblicima međuopštinske saradnje u Crnoj Gori, Ministarstvo javne uprave, Podgorica
18. Pejnović-Stanković V., (2019), Postaje li Makedonija binacionalna država, Sociološki pregled, god. XLIV, br. 1.
19. Pojmovnik evropskih integracija: (2010), Direkcija za evropske integracije, Sarajevo
20. Prokopijević, M.(2005), Evropska Unija, Beograd: Službeni glasnik



21. Radivojević, M., Filipović, Z., Kremenović, O., (2012), Od elektronskog poslovanja do poslovne intelegencije u javnoj upravi, JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka
22. Radovanović, M.,(1993/1994), „Regionalizam kao pristup i princip i regionalizacija kao postupak u funkcionalnoj organizaciji geografskog prostora sa nekim aspektima primene na Republiku Srbiju”, zbornik radova, Geografski institut "Jovan Cvijić", SANU, knj. 44-45, Beograd
23. Sadikovic, E., (2009), Lokalna smouprava u Bosni Hercegovini (između socijalističkog naslijeđa i evropskih standarda), Godišnjak Bošnjačke zajednica kulture “Preporod”
24. Shafritz Jay M., (1998), „Local Government“, International Encyclopedia of Public Policy and Administration , Boulder (Westview Press)
25. Vajdenfeld, V., Vesels, V. (Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang), (2003), Evropa od A do Š, Beograd: Konrad Adenauer-Stiftung.
26. Vasović, M., (1997), "Regija i regionalizacija u geografiji", str. 15, zbornik Geografska struktura i regionalizacija Srbije I, SANU Geografski institut "Jovan Cvijić", Beograd,
27. Vranješ N., (2016), Organizacija lokalne samouprave u BiH, originalni naučni rad, Strani pravni život, Institut za uporedno pravo, Beograd
28. Vučetić D., Janićijević D., (2006), Decentralizacija kao polazište daljeg razvoja Srbije, priručnik, Niš

### **Pravni akti:**

1. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985), Strasbourg
2. Statut opštine Podgorica, „Službeni list RCG“, br.15/94.
3. Statut Grada Sarajeva, prečišćeni tekst, (“Sužbene novine Kantona Sarajevo”, br. 34/08).
4. Strategija partnerstva lokalne samouprave s građanima, Službeni glasnik opštine Široki Brijeg, br. 2/08.
5. Ustav Crne Gore (“Sl.list Crne Gore”, br. 01/07 od 25.10.2007).
6. Ustav R.S, „Službeni glasnik RS“, br.1/90.
7. Ustav RCG „Službeni list RCG“, br.48/92.

8. Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS i lokalnoj samoupravi, „Slubeni glasnik RS“, br.47/91, 79/92, 82/92, 47/94, čl.1.
9. Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS, „Sl. Glasnik RS“, br.49/99.
10. Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. list RCG“, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09, 03/10 i38/12).
11. Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list Crne Gore br. 02/2018 od 10.01.2018.
12. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 129/07.
13. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 101/04.
14. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, 9/2002; Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, 129/2002.
15. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, Zakon o glavnom gradu, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 65/05, Zakon o prestonici, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 56/93, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03, 44/03, Zakon o izboru predsjednika opštine, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03.
16. Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list Crne Gore br. 02/2018 od 10.01.2018, član 186.
17. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 49/06.
18. Zakon o naseljima, „Službeni list RCG“, br.29/90.
19. Zakon o podjeli SR CG na opštine, „ Službeni list NRCG“, br,10/60, „ Službeni list SR CG“, br.6/65, 6/70 i 45/90.
20. Zakon o prestonici, „Službeni list RCG“, br.56/93, od 6. Januara 1994.
21. Zakon o referendumu („Službeni list RCG“, br. 9/01).
22. Zakon o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list Crne Gore, broj 44/2012“ od 9.8.2012. god.).
23. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore Službeni list Crne Gore br. 31/17 od 12.05.2017.
24. Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, br.47/94, čl.12.

25. Zakon za ratifikacija na Dopolnitelniot protokol na Evropskata povelba za lokalna samouprava za pravoto na učestvo vo rabotite na lokalnata vlast (Služben vesnik na RM br. 130/2015).
26. Zakon za teritorijalna organizacija na lokalnata samouprava vo Republika Makedonija, konsolidiran tekst („Služben vesnik na Republika Makedonija— br. 55/2004, 12/2005, 98/2008, 106/2008 i 149/2014).
27. ZoLS, „ Službeni list RCG“, br.42/2003.
28. ZoLS Crne Gore, „Službeni glasnik RCG“, br.23/95 (prečišćeni tekst).

### **Internet izvori:**

1. Anex 4 – Ustav Bosne i Hercegovine, 1995. [http://www.oscebih.org/dejtonski\\_mirovni\\_sporazum/HR/annex4.htm](http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/HR/annex4.htm), (20. 10. 2011.)
2. Državen zavod za statistika Republika Severna Makedonija. <http://www.stat.gov.mk/>, (12.9.2019.)
3. <http://www.adresar.ads.gov.ba/>, (mart, 2018).
4. [https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en), (10.02.2023.)



FAKULTET  
POLITIČKIH  
NAUKA

Obrazac AR

UNIVERZITET U SARAJEVU – FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
IZJAVA o autentičnosti radova

Stranica 84 od 84

Naziv odsjeka i/ili katedre: Politologija  
Predmet: Upravljanje državom

### IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADOVA

Ime i prezime: Zinaida Zaimović-Balta  
Naslov rada: GLAVNI GRADOVI U NACIONALNOM SISTEMMA LOKALNE SAMOUPRAVE  
ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA  
Vrsta rada: Završni magistarski rad  
Broj stranica: 84

Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cjelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;
- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

Mjesto, datum

Potpis

Sarajevo, 17/03/2023