

UDK: 35.07+352/354  
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)  
God. LXIII, br. 1148, str. 161-174.  
Izvorni naučni rad  
Primljen: 24. jul 2012. godine

*Nevena PROLOVIĆ<sup>1</sup>*

## **Teorijsko određenje i terminološko razlikovanje pojmova javne uprave, državne uprave i lokalne samouprave**

### SAŽETAK

U članku su analizirani pojmovi javne i državne administracije, pri čemu je pažnja usmerena na ključne elemente za njihovo razlikovanje i pojma lokalne samouprave koji je sa njima tesno povezan. U okviru savremenih potreba i trendova globalnog razvoja administrativne organizacije biće reči o principima dobrog javnog, lokalnog i regionalnog upravljanja. Na kraju članka će primenom komparativnog pristupa biti predstavljen nivo decentralizacije i položaj lokalnih samopra u zemljama Zapadnog Balkana kao i harmonizacije zakonodavstva ovih zemalja sa sa zakonodastvom Evropske unije u ovoj oblasti.

*Ključne reči:* Državna administracija, javna administracija, lokalna samouprava.

### *Uvod*

Sa usvajanjem novog koncepta pravne države sredinom prošlog veka sa kojim je usko povezan koncept univerzalnih ljudskih prava, u fokus demokratske javnosti dospeva i proces decentralizacije. Podela vlasti (pa samim tim i odgovornost vlasti između njenih različitih nivoa) trebalo bi da služi zadovoljavanju funkcionalnih potreba građana i civilnog društva. Međutim, demokratija na regionalnom i lokalnom nivou ne može i ne sme biti odvojena od demokratije na centralnom, odnosno nacionalnom nivou, a u savremenom svetu međuzavisnosti i od nivoa demokratski orijentisanih organizacija, kao što je Evropska unija. Na drugoj strani, lokalna samouprava mora biti shvaćena kao deo celokupnog sistema vlasti. Samo

<sup>1</sup> Nevena Prolović, MA, istraživač – pripravnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs.

tako demokratija može biti i funkcionisati kao konsolidovana, što će omogućiti razvoj javne i državne uprave, koja će dalje voditi većoj odgovornosti i višem stepenu efikasnosti u upravljanju javnim poslovima.

U poslednjih nekoliko decenija, kroz jačanje procesa Evropskih integracija, pa samim tim i jačanje pozicije Evropske unije i evropskog pravnog prostora koji u sebi sažima i upravni prostor, nastaju određeni nadnacionalni standardi koji se odnose na podelu vlasti. Inovativni pristupi u podeli vlasti neminovno utiču na kreiranje upravnih radnji i njihovo vršenje od strane uprave. Time nastaju nove perspektive u globalnom razvoju upravne organizacije i upravnih radnji koje su sve doskora bile pod neprikosnovenim suverenitetom države. Danas se često ističe da je decentralizacija veoma važan korak u promovisanju demokratije. Razvoj lokalne samouprave i decentralizacija nadležnosti zahtevaju strategiju centralne vlasti i dijalog sa predstavnicima lokalnih samouprava.

### *Terminološko razlikovanje pojmova javne uprave, državne uprave i lokalne samouprave*

Kada se govori o javnoj upravi kao pojmu, potrebno je napomenuti da postoji mnoštvo različitih definicija, koje ukazuju na njegovu kompleksnost. Pre svega, potrebno je istaći da je pojam javna uprava širi od pojma državna uprava. Javna uprava označava sve vršioce upravne delatnosti, kako u okviru državne organizacione strukture, tako i izvan nje (nedržavni subjekti sa javnim ovlašćenjima), a ne samo državne organe uprave kao vršioce upravnih aktivnosti. Pojmovna određenja javne uprave menjala su se u zavisnosti od toga kakve su bile dominantne odlike upravljanja u određenom periodu. Među zapadnim teorijama izdvaja se shvatanje javne uprave kao „proizvođenje dobara i usluga koje su osmišljene da služe potrebama građana – korisnika”.<sup>2</sup> Dalje, Dejvid Rozenblum definiše javnu upravu kao „korišćenje menadžerskih, političkih i pravnih teorija i procesa vršenja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti za obezbeđivanje regulative i servisne funkcije društva u celini ili nekih njenih delova”. Saglasno ovome, javna uprava može biti definisana i kao ukupnost procesa, organizacija i pojedinaca udruženih vršenjem zakona.<sup>3</sup>

Potpuni pojam javne uprave može sa dati samo kombinovanjem pojma javne uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu. Javna uprava u organizacionom smislu posmatra se sa aspekta subjekata koji vrše ovu delatnost. U skladu sa tim javna uprava obuhvata kako upravne organe i organizacije u okviru države, tako i one organizacije koje ne ulaze u njen sastav, ali koje imaju posebna javna ovlašćenja za obavljanje poslova koje

<sup>2</sup> Marshall Dimock, Gladys Dimock, Douglas Fox, "Public Administration", Fifth Edition, 1983, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996, p. 2.

<sup>3</sup> George J. Gordon, Michael E. Milankovich, "Public Administration in America", 1995, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concept and Cases*, op. cit., p. 3.

inače obavljaju organi uprave. Na osnovu ovakvog određenja, javna uprava obuhvata dakle, pored državne uprave, i upravu svih javnopravnih ličnosti ili samouprava, kao i privatnih subjekata kojima je zakonom povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja, pa je organizacioni pojam javne uprave širi od pojma državne uprave.<sup>4</sup>

Javna uprava u funkcionalnom ili materijalnom smislu polazi od sadržine, tj. akata koje donose i radnji koje vrše organi i organizacije u vršenju delatnosti javne uprave. Saglasno ovome, javna uprava se može označiti kao: 1) ovlašćenje za autoritativno rešavanje u pojedinačnim upravnim stvarima putem upravnih akata donetih u zakonom propisanom postupku; 2) vršenje upravnog nadzora; 3) vršenje drugih javnih ovlašćenja (vođenje javnih evidencija, izdavanje javnih isprava i dr.); i 4) donošenje opštih akata u skladu sa zakonom za uređivanje odnosa od šireg interesa.<sup>5</sup> Na tragu funkcionalnog određenja, Dejan Milenković pod javnom upravom podrazumeva sve delatnosti odnosno aktivnosti koje uprava, kao organizacija za socijalnu regulaciju društvenih procesa obavlja.

Savremenu javnu upravu danas čine različiti teritorijalni i funkcionalno decentralizovani, državni i nedržavni subjekti, koji vrše upravne aktivnosti korišćenjem javnih ovlašćenja.<sup>6</sup> S ovim u vezi je i tendencija afirmisanja novih načela organizacije javne uprave, koja postaje uočljiva krajem 19. i početkom 20. veka. U tom kontekstu, javna uprava se javlja kao svojevrsna mešavina tri grane vlasti u kojoj dominira izvršna. Ona mora biti politički samostalna u odnosu na sve tri grane vlasti, a da ih istovremeno funkcionalno povezuje u procesu pružanja usluga. Zato se često ističe da savremeni sistemi javne uprave počivaju na načelu depolitizovanosti, odnosno smanjenom uticaju vladajućih političkih stranaka prilikom primene zakona. Jedno od osnovnih obeležja savremenih organa uprave svakako jeste zakonitost njihovog delovanja, što znači da oni moraju biti u skladu sa pravnim aktima, pre svega Ustavom, a onda i zakonom i podzakonskim aktima.<sup>7</sup> Iako sistem kontinentalnog prava odlikuje podela vlasti, veliki sistem pravnih normi i hijerarhija pravnih akata, u novije vreme i on trpi izvesne promene. Ovde se prvenstveno misli na postepenu promenu same države, što se odražava i na javnu upravu (i u okviru nje državnu upravu), te one postaju sve više kooperativne. Takođe, ne bi trebalo izgubiti iz vida ni procese decentralizacije, dekoncentracije i delegiranja nadležnosti. Sve ovo utiče na smanjenje kontrolne uloge državne uprave, koja se uz povećanje uloge privatnog sektora, pretvara u

<sup>4</sup> Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 81–83.

<sup>5</sup> Mirko Kulić, *Upravno pravo*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2010, str. 62.

<sup>6</sup> Ana S. Trbović, Dragan Đukanović, Borisav Knežević, *Javna uprava i Evropske integracije Srbije*, FEFA, Beograd, 2010, str. 11.

<sup>7</sup> Ustavni, zakonski i podzakonski akti su najčešće izvori upravnog prava i na osnovu njih se usklađuje i delovanje upravnih organizacija državne i nedržavne uprave. Ovo je tzv. kontinentalni sistem prava koji se razvijao u Nemačkoj, Francuskoj, Španiji i drugim evropskim zemljama, uključujući i Srbiju.

sistem organa i organizacija u službi građana i privrede, vršeci one poslove koje pojedinac ne može vršiti sam za sebe.<sup>8</sup>

Nakon uočene distinkcije pojmova javne i državne uprave, potrebno je pristupiti i teorijskom određenju pojma državna uprava. Sam naziv „državna uprava“ upotrebljen je prvi put u Nemačkoj polovinom 19. veka. Izraz se može upotrebiti dvojako, kao funkcija i kao organizacija. U smislu funkcije, pod državnom upravom podrazumevaju se određene delatnosti državnih organa koje imaju zajednička obeležja. Sadržina te delatnosti manifestuje se kroz poslove koje vrše državni organi uprave. U smislu organizacije, pod državnom upravom se podrazumeva skup određene vrste državnih organa kojima je povereno vršenje poslova državne uprave u smislu funkcije.<sup>9</sup> Dominacija prinude je ključna za njeno tumačenje, a strukturalno obeležje je njegova hijerarhijska ustrojenost. Zato se organi državne uprave predstavljaju kao „operativni, politički i čisto stručni deo izvršne vlasti“. Ovo je tesno povezano sa činjenicom da organi državne uprave treba da obezbede poštovanje pravnog poretka i omoguće građanima ostvarivanje određenih prava.

Za dalji tok rada, na ovom mestu neophodno je odrediti i pojam lokalne samouprave. Lokalna samouprava ima više značenja. Prema jednom, pod lokalnom samoupravom se smatra pravo građana koje se određuje kao pravo lokalnog stanovništva na upravljanje poslovima lokalne zajednice. Prema drugom značenju, lokalna samouprava se posmatra kao sistem organizacije lokalne vlasti, putem kojeg građani odlučuju o opštim i najvažnijim pitanjima života i razvoja te zajednice. U trećem i uobičajenom značenju koje ne isključuje prethodna dva, lokalna samouprava podrazumeva oblik teritorijalne organizacije, odnosno oblik teritorijalne jedinice.

Konkretno, Ustav Republike Srbije ne koriste termin javna uprava. Ustav sadrži odgovarajuće odredbe o državnoj upravi, ali u tome ne ostaje dosledan, tako da u jednoj od odredaba, umesto termina državna uprava koristi termin uprava. Pojam državna uprava najpre se pojavljuje u delu Ustava koji se odnosi na Vladu Republike Srbije. Jedna od nadležnosti Vlade je da usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom. U članu 123. st. 1. tač. 5. koji je posvećen odgovornosti Vlade, piše da je Vlada odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, kao i za rad organa državne uprave.<sup>10</sup>

Ustav zatim sadrži i poseban odeljak pod nazivom „Državna uprava“, koji čine dva člana.<sup>11</sup> U članovima 136–137. Ustav najpre određuje položaj državne uprave te delimično utvrđuje organizacione oblike organa državne uprave (ministarstava), ali propušta da odredi poslove državne uprave,

<sup>8</sup> Videti detaljnije: Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Zagreb, 1985, str. 25–26.

<sup>9</sup> Mirko Kulić, *Upravno pravo*, op. cit., str. 63.

<sup>10</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06, čl. 123–124.

<sup>11</sup> Ibidem, čl. 136–137

prepuštajući određenje poslova zakonu.<sup>12</sup> Ustavotvorac, zatim, širi „krug subjekata“ koji obavljaju poslove državne uprave, ali ne određuje ove subjekte jednim jedinstvenim nazivom (ne koristi termin „javna uprava“ ili bilo koji drugi termin kojim bi svi vršioци poslova državne uprave, ili poslova uprave bili označeni). Ustavna odredba glasi:

„U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu osnovati javne službe. Delatnosti i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo uređenje i rad propisuju se zakonom.“<sup>13</sup>

Na ovaj način Ustav Republike Srbije približava se teorijskom pojmu uprave u organizacionom smislu, ali propušta da ih terminološki i odredi. Lokalna samouprava je određena Zakonom o lokalnoj samoupravi.<sup>14</sup> Član 2. ovog zakona određuje lokalnu samoupravu kao pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika u jedinicama lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo.<sup>15</sup>

Kao što je u uvodu istaknuto, u poslednjih nekoliko decenija, kroz jačanje procesa Evropskih integracija, pa samim tim i evropskog pravnog prostora koji u sebi sažima i upravni prostor, nastaju određeni nadnacionalni standardi koji se odnose na podelu vlasti. Ti nadnacionalni standardi podrazumevaju sve snažnije iskazivanu potrebu za decentralizacijom, putem regionalizacije i razvoja lokalne samouprave. Jedan od bitnih zadataka u procesu decentralizacije je promena teritorijalne organizacije javne uprave. Najteži posao na ovom putu je regionalizacija. Trostepena struktura vlasti (država / regioni / gradovi i opštine) predstavlja model koji zagovara Evropska unija (EU). Naime, Evropska unija snažno podržava regionalizaciju u cilju boljeg integrisanja

<sup>12</sup> U čl. 136. piše da je državna uprava samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi. Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom. Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom. Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada.

<sup>13</sup> Ustav Republike Srbije, op. cit., čl. 137.

<sup>14</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07.

<sup>15</sup> *Ibidem*, čl. 2.

stanovnika, podsticanja razvoja i što uspješnijeg realizovanja kompleksnih ekonomskih, političkih i socijalnih programa.

### *Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou*

Važno je istaći da decentralizacija nije sama sebi svrha. Ona je sredstvo da se dostigne širi spektar ciljeva. Često se ističe da je decentralizacija važan korak u promovisanju demokratije. Zasnovana delom na stavovima liberala, ova tvrdnja sugerise da učešće lokalne zajednice u izborima programa ili uspostavljanju prioriteta na lokalnom nivou predstavlja kamen-temeljac demokratije. Različiti ciljevi se mogu navesti kao razumna osnova za decentralizaciju. Ona se često doživljava kao politički ideal koji obezbeđuje način za učešće zajednice u odlučivanju i postizanju samosvesti/samopouzdanja lokalne samouprave, kao i za povećanje odgovornosti državnih službenika na nižim administrativnim nivoima. Mnogobrojne političke inicijative koje su uvele decentralizaciju širom sveta bile su inspirisane ovim idejama.

Posebnu pažnju trebalo bi obratiti na lokalnu samoupravu radi lakšeg stvaranja nove demokratske državne strukture. Međutim, lokalna ili regionalna demokratija ne bi trebalo da bude pogrešno shvaćena. Ona nije posebna vrsta demokratije. Demokratija predstavlja složenu mrežu institucija, prava i načina ponašanja primenjenih na svim nivoima vlasti; jer demokratija na lokalnom nivou ne može biti odvojena od svoje realizacije na centralnom nivou.<sup>16</sup> Suština je u činjenici da lokalna samouprava ne bi trebalo da bude u suprotnosti sa centralnom i nacionalnom vlašću, već mora biti shvaćena kao deo celokupnog sistema vlasti. Ovakva spoznaja odnosa nivoa vlasti neophodna je zarad boljeg razvoja uprave, pa samim tim i demokratije, kao i postizanja većeg stepena odgovornosti i brže reakcije u upravljanju javnim poslovima. Stoga bi centralna vlast trebalo da razmatra decentralizaciju kao jednu od opcija javnih programa, zato što je svrha postojanja vlade da služi građanima, a podela odgovornosti i vlasti između njenih različitih nivoa trebalo bi da služi zadovoljavanju funkcionalnih potreba.

Upravo iz ovih razloga sve se više nameće zaključak da je budućnost dobrog demokratskog upravljanja u efektivnoj demokratskoj upravi na lokalnom i regionalnom nivou. Potreba decentralizacije spoznata je i u okviru Evropske unije. Brojni su faktori takve njene politike: produbljavanje integracija unutar EU; veliko proširenje EU; uzlazni trendovi decentralizacije nacionalnih država; sve intenzivnija i razudjenja prekogranična regionalna (interteritorijalna) saradnja, uključujući i evroregionalizaciju. Vremenom je u okviru EU postignut širok konsenzus o ključnim kriterijumima koji se sada već mogu smatrati delom evropskog zakonodavstva. Ti kriterijumi su sledeći: vladavina prava, transparentnost i otvorenost, odgovornost i efikasnost. Najznačajniji

<sup>16</sup> Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou“, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova Jugoistočne Evrope, Philia, Novi Sad, 2007, str. 176.

dokumenti koji se bave ovom tematikom, a koji su nastali u okviru evropske politike decentralizacije su: Madridska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji (1980); Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (1985); Deklaracija o regionalizmu u Evropi (1996); Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi (1997), kao i deklaracije i izjave evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (Helsinki, 2002; Budimpešta, 2005; Valensija, 2007; Kijev, 2011).<sup>17</sup> Dvodnevna konferencija u Valensiji rezultirala je usvajanjem deklaracije „Dobro lokalno i regionalno upravljanje – evropski izazov“, koja uključuje nekoliko deklaracija kojima se promovise razvoj dobrog upravljanja na lokalnom i regionalnom nivou.<sup>18</sup> Ova konferencija, koja se održava na trogodišnjem nivou, prilika je da ministri odgovorni za lokalnu i regionalnu vlast zemalja članica Saveta Evrope razmene iskustva o napretku u realizaciji reformskih procesa na lokalnom nivou. Svi ovi dokumenti u sebi sadrže princip subsidiarnosti, pri podeli nadležnosti i uspostavljanju funkcionalnih odnosa između različitih nivoa vlasti.<sup>19</sup>

Jedan od najznačajnijih dokumenata je svakako Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Naime, zemlje članice Saveta Evrope pošle su od činjenice da je najneposrednije ostvarivanje demokratskog prava građana da učestvuju u vođenju javnih poslova moguće, pre svega, na lokalnom nivou, kao i od uverenja da „(...) samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti efikasna i bliska građanima“. To, zapravo, znači da „Evropa zasnovana na načelima demokratije i decentralizacije vlasti“ zahteva ustavno-zakonsku garanciju postojanja lokalnih vlasti sa visokim stepenom autonomije i odgovornosti.<sup>20</sup> U tom smislu, saglasno principu subsidiarnosti, odredba člana 4. Povelje kaže: „Javni poslovi će se, po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti.“<sup>21</sup> Takođe, „prava poverena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom“.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Jovan Komšić, „Principi evropskog regionalizma, decentralizacija država i prekogranična saradnja lokalnih i regionalnih vlasti u dokumentima Saveta Evrope“, u: Jovan Komšić (ur.), *ibidem*, 34.

<sup>18</sup> Reč je o sledećim deklaracijama: Deklaracija o demokratskom učešću i javnoj etici na lokalnom i regionalnom nivou, Deklaracija o regionalnoj samoupravi, Deklaracija o napretku na planu dobrog lokalnog i regionalnog upravljanja, Deklaracija o Strategiji Saveta Evrope za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou, Deklaracija o Evropskoj nedelji lokalne demokratije, Deklaracija o izgledima za budućnost.

<sup>19</sup> Ovaj princip znači da se određen krug nadležnosti daje nivou vlasti koji je najbliži građanima i koji može najefikasnije i najkvalitetnije da realizuje te poslove. Standardi pomenutih dokumenata znače obezbeđivanje svakom stanovniku Evrope jednakih uslova i šansi za zadovoljenje svojih osnovnih prava.

<sup>20</sup> *Ibidem*, str. 39.

<sup>21</sup> European Charter of Local Self-Government, Council of Europe Convention No. 122, 15 October 1985, Article 3.

<sup>22</sup> *Ibidem*, Article 4.

Budući da je raspolaganje adekvatnim putevima, načinima i resursima bitna pretpostavka odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti lokalne autonomije, Povelja garantuje pravo na „odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja“. Uz to, precizira se da će „izvori finansiranja lokalnih vlasti (...) biti primereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon“.<sup>23</sup>

Države članice Saveta Evrope su se na svom Trećem samitu u Varšavi 2005. godine, izjasnile da su uspešna demokratija i dobro upravljanje na svim nivoima preduslovi za stabilnost, socio-ekonomski napredak i održive zajednice. Od tada se o dobrom upravljanju govori kao o zahtevu koji se postavlja na svim nivoima državne uprave. No, na lokalnom nivou ono je od suštinskog značaja jer je lokalna samouprava najbliža građanima, te građani upravo tu najlakše mogu sagledati sopstvenu ulogu u javnim poslovima. Iskustvo i pravne tekovine Saveta Evrope u oblasti demokratije, ljudskih prava i vladavine prava mogu se sažeti u 12 principa dobrog demokratskog upravljanja.<sup>24</sup>

Neophodno je ukazati na još jedan od aktuelnih načina rada u Evropi, a tiče se direktnog izbora gradonačelnika. Postoji više razloga koji govore u prilog ove promene. Prvo, to je funkcionalan odgovor na sve kompleksnije društveno organizovanje; drugo, predstavlja jedan od elemenata „nove političke kulture“, u kojoj se traži podrška šire grupe birača, koji imaju suprostavljene interese i želje; takođe, predstavlja i odgovor na sve jači institucionalni okvir i politike EU, koji pružaju nove ideje, modele i standarde za lokalne političke elite; i na kraju, zbog nastojanja da institucije usvoje, ako ne iste, onda slične forme organizovanja u cilju postizanja većeg značaja i legitimiteta za svoje građane, i kao odgovora na zabrinutost donosioca odluka na višim nivoima vlasti.<sup>25</sup>

Međutim, ekonomska kriza aktuelna poslednjih nekoliko godina pokazala je da lokalne samouprave nisu dorasle savremenim izazovima, rizicima i pretnjama. Jednostavno, pokazalo se da ne mogu više da pružaju usluge, održavaju svoje objekte, kao i da samostalno finansiraju zdravstveni i penzioni sistem na lokalnom nivou.<sup>26</sup> Iako je došlo do oporavka ekonomije (američke, s obzirom na činjenicu da se autor teksta bavi lokalnom samoupravom u SAD), primetno je da ne postoji volja javnosti da se vrati nekadašnjem rasipničkom ponašanju iz prošlosti. Iako pojedine lokalne samouprave žele da budu

<sup>23</sup> Ibidem, Article 9.

<sup>24</sup> U pitanju su sledeći principi: pravedno sprovođenje izbora, zastupanja i učešća, spremnost da se reaguje, efikasnost i delotvornost, otvorenost i transparentnost, vladavina prava, etičko ponašanje, stručnost i sposobnost, inovativnost i otvorenost za promene, održivost i dugoročna orijentacija, dosledno efikasno upravljanje, kulturna raznovrsnost i socijalna kohezija, odgovornost.

<sup>25</sup> Bligh Grant, Brian Dollery, Jeef Gow, "Local Democracy and Local Government Efficiency: The Case of Elected Executives in Australian Local Government", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1, March 2011, p. 54.

<sup>26</sup> William R. Dodge, "Practitioner's Perspective - Regional Charters: The Future of Local Government", *Public Administration Review*, p. 148.



nezavisne od svojih suseda, one više ne mogu da negiraju potrebu da zajednički rade na prevazilaženju najtežih izazova sa kojima se suočavaju. Čak i većina razvijenih urbanih zajednica nema dovoljno materijalnih i administrativnih kapaciteta da se suočava sa izazovima koji prevazilaze nadležnosti njihovih granica, od visokih troškova nestabilnog energetskog sistema i skupih infrastrukturnih projekata, preko prirodnih i terorističkih pretnji do oštre globalne konkurencije.<sup>27</sup> Ovakva situacija u prvi plan ističe potrebu za dobrim regionalnim upravljanjem.

Regionalne uprave, u ovakvoj postavci snaga, imale bi pristup adekvatnim materijalnim i ljudskim resursima koji bi mogli da pomognu lokalnim samoupravama u prevazilaženju navedenih savremenih izazova i pretnji. Komparativna prednost ovih uprava je što mogu da uključe sve regionalne zainteresovane strane, iz svih sektora i šire javnosti, ali bi bile kontrolisane, ili pod neposrednim uticajem lokalnih samouprava. Što je najvažnije, one mogu biti pozvane na odgovornost od strane javnosti, putem godišnjih izveštaja o svojim aktivnostima i periodičnim uvidom građana u njihov rad.<sup>28</sup> Veliki izazov za regionalne uprave predstavljaće njihova mogućnost da oblikuju budući regionalni rast, da osiguraju konkurentan i održiv razvoj, kao i pristupačnost i visok kvalitet usluga. S tim u vezi, čak i one lokalne samouprave koje su maksimalno posvećene ne mogu uspeti ukoliko ne postoji saradnja između lokalnih zajednica o budućem rastu, koji će imati uticaj na sve nivoe vlasti.<sup>29</sup>

Saradnju lokalnih samouprava trebalo bi podsticati odgovarajućim pravnim i finansijskim merama, jer ovakva saradnja doprinosi zblizavanju zajednica. Poseban aspekt međuopštinske saradnje predstavlja prekogranična saradnja koja je posebno bitna za region Zapadnog Balkana, i ona predstavlja odraz evropske dimenzije lokalne samouprave. Problem prekogranične saradnje između opština zemalja regiona Zapadnog Balkana proizilazi iz činjenice da se tokom devedestih godina prošlog veka na ovim prostorima vodio rat, tako da su u određenom broju slučajeva „nove granice podelile postojeće opštine”.<sup>30</sup> U ovom kontekstu, prekogranična saradnja može biti šansa da se obnove veze i poverenje između zajednica radom na projektima od zajedničkog interesa.

Međutim, prekogranična saradnja na nivou gradova veoma je ograničena, iako se upravo tamo najviše i primećuje njen uticaj. U mnogim državama ovo nije samo posledica nepoverenja, već i ograničenosti samih lokalnih samouprava: mala autonomija u odnosu na centar, nedostatak izvora i nejasna odgovornost.<sup>31</sup> O ovom problemu biće više reči u poglavlju

<sup>27</sup> Ibidem, p. 148–149.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 149.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou”, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, op. cit., str. 185.

<sup>31</sup> Ibidem.

koje sledi, koje se komparativnim pristupom bavi stepenom decentralizacije zemalja Zapadnog Balkana.

### *Komparativna analiza stanja lokalne i regionalne demokratije u državama Zapadnog Balkana*

U državama Zapadnog Balkana problemi lokalne uprave rešavaju se u skladu sa potrebama organizovanja države; posebna pažnja obraća se na lokalnu samoupravu radi lakšeg stvaranja nove demokratske državne strukture. Kada se govori o lokalnoj i regionalnoj demokratiji ovih zemalja i njihovoj organizaciji vlasti, trebalo bi voditi računa i o veličini tih zemalja (u smislu veličine teritorije i broja stanovnika). Takođe, važno je istaći i da su zemlje regiona ratifikovale Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Ustavi ovih zemalja priznaju i garantuju lokalnu samoupravu makar na opštinskom nivou i osnovni zakon o institucijama i odgovornosti usvojen je u skladu sa zahtevima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Dalje, nijedna od ovih zemalja nema problem prevelike opštinske izdajenosti u poređenju sa prosečnom situacijom negde drugde u Evropi. Drugo, organizacija federalne države i autonomnih regija u velikoj meri je rezultat ratova koji su pratili raspad SFRJ, međunarodnih sporazuma i etničke podeljenosti. Treće, uprava na mezonivou postoji u svim zemljama sem u Crnoj Gori i Republici Srpskoj.<sup>32</sup> Četvrto, između susednih lokalnih uprava navedenih zemalja ili između kantona u okviru Federacije Bosne i Hercegovine ne postoji saradnja ili je ona na veoma niskom nivou. Povećano prenošenje vlasti kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine dovelo je do ekonomskog deljenja, otežavajući razvoj inicijativa.<sup>33</sup>

U Hrvatskoj i Makedoniji se u poslednjoj deceniji značajno promenila opštinska teritorijalna struktura, dok je u Sloveniji postsocijalistička tranzicija dovela do podele velikih opština, karakterističnih za stari režim. U Hrvatskoj je nakon izvršene reforme broj lokalnih samouprava porastao na 556 (430 opština i 126 gradova), sa negadašnjih 101. Međutim, zbog ekonomske krize predviđa se ukidanje nekih 150 opština.<sup>34</sup>

U Republici Makedoniji, sadašnja organizacija koja broji 84 opštine i grad Skoplje, kao posebnu jedinicu lokalne samouprave, utvrđena je

<sup>32</sup> Mezonivo: Džim Šarp koristi termin „mezo-uprava“ za institucije na srednjem (mezo) nivou organizacije teritorijalne uprave, bez obzira na njihove razlike. On ih deli na institucije podređene centralnoj vlasti i one sa pravnom autonomijom, smatrajući da je razvoj mezo-uprave baziran na razvoju ovih drugih.

<sup>33</sup> Nevedeno prema: Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou“, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, op. cit., str. 179.

<sup>34</sup> Demokratizacija je u ovom slučaju shvaćena i primenjena preširoko, pogotovo što mnoge od tih novonastalih minijaturnih opština nemaju dovoljno prihoda ni da pokriju plate svojih službenika. Dogovoreno je da opštine i gradovi kojima plate zaposlenih u lokalnoj samoupravi prelaze 40% njihovog izvornog budžeta ne ispunjavaju svoju svrhu i biće ukinuti.

Zakonom za teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave u Republici Makedoniji, donetim 11. avgusta 2004. godine, kao posledica Ohridskog dogovora 2001.

U Bosni i Hercegovini, unutrašnje granice između entiteta, postavljene nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma i uz dodatna prilagođavanja, predstavljaju veoma velike probleme za upravljanje. Naime, značajni deo Federacije Bosne i Hercegovine deli severni i južni deo Republike Srpske. Brojne opštine su takođe podeljene ovom granicom i kao rezultat formirano je mnogo manjih opština, posebno u Republici Srpskoj. Saradnja između opština je sa obe strane opterećena nepoverenjem, a tendencija da se gradovi dele na osnovu etniciteta još postoji. U slučaju Mostara, visoki predstavnik je bio obavezan da podržava jedinstvo administracije; uprkos tome grad je podeljen na nekoliko opština na osnovu etničke većine. Situacija je slična i u Sarajevu koje ima četiri veoma autonomne opštine.<sup>35</sup>

Republika Srbija ima 174 jedinice lokalne samouprave, od kojih su 150 opštine, 23 grada i grad Beograd. Pravni okvir u kojem lokalna samouprava funkcioniše postavljen je Ustavom iz 2006. godine i usvajanjem paketa zakona u decembru 2007: Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o teritorijalnoj organizaciji, Zakona o glavnom gradu i Zakona o lokalnim izborima. Od prethodno važećih zakona koji su sistemski uređivali ovu oblast, na snazi je ostao samo Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

Na kraju ovog pregleda teritorijalnih reformi i nivoa vlasti može se zaključiti da se posmatrani sistemi lokalne samouprave razlikuju po različitim osnovama, a između ostalog i po svom odnosu prema teritoriji. Dok Slovenija i Hrvatska već desetak godina istrajavaju na tendenciji mrvljenja teritorije i smanjivanja područja opštine, Srbija je zadržala teritorijalnu podelu kakva ovde postoji već decenijama, a za koju je karakteristično postojanje teritorijalno i demografski najveće opštine u Evropi. Makedonski trendovi su sličniji onima u Sloveniji i Hrvatskoj, iako usitnjavanje opština nije u ovoj južnoj državi poprimilo tako drastične forme kao u prve dve zemlje. Što se Bosne i Hercegovine tiče, tu je došlo do povećanja broja opština ali ne kao posledica planiranja prostora i njegovog usklađivanja sa razvojem lokalne samouprave, već kao posledica politički neodgovornog povlačenja međuentitetskih linija.<sup>36</sup>

Jedan od bitnih zadataka u procesu decentralizacije je promena teritorijalne organizacije javne uprave. Najteži posao na ovom putu je regionalizacija, odnosno proces reformi na mezonivou. Trostepena struktura vlasti, o kojoj je ranije bilo reči, u ovom trenutku predstavlja najprihvatljiviji model reforme lokalne samouprave u zemljama Zapadnog Balkana.

Kada govorimo o zemljama ovog regiona moramo razmatrati različite situacije. U Srbiji i Republici Makedoniji, mezonivo sačinjava isključivo državna vlast. U Republici Makedoniji, državne teritorijalne kancelarije

<sup>35</sup> Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou“, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, op. cit., str. 181.

<sup>36</sup> Zdravko Zlokapa, *Komparativni pregled lokalne samouprave Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, str. 232.

zadržale su brojne odgovornosti za koje se smatra da su u okviru državne nadležnosti na mestu većih socijalističkih opština.<sup>37</sup> Iako oblasti nisu postojale u bivšoj Jugoslaviji, Srbija ih je 1992. godine organizovala, umesto regiona koji su bili sastavni deo saradnje između opština. Ove oblasti su preuzele veliki broj odgovornosti koje su ranije imale opštine. Nasuprot Srbiji, Crna Gora nema mezonivo. U Albaniji i Hrvatskoj, lokalne institucije samouprave postoje na mezonivou. Njihova osnovna uloga je da obavljaju administrativne dužnosti prilično lokalnog karaktera, ali ipak daleko šireg od opštinskog. Ostale funkcije obavljaju se direktno preko službi centralne vlade pokrivajući manje ili više istu teritoriju.<sup>38</sup>

Institucije mezonivoa u okviru organizacija države Bosne i Hercegovine i Republike Srbije ne mogu se analizirati. Ove države su slabo povezane zajednice političkih entiteta koji imaju zakonsko pravo na odlučivanje o svim glavnim državnim pitanjima, osim o međunarodnom. Na osnovu ustava države Bosne i Hercegovine centralna uprava ima veoma ograničenu vlast, a entiteti imaju svoju vojsku. U Republici Srbiji postoje regionalne samouprave. U Srbiji, Ustavom su određene autonomne pokrajine na osnovu nacionalnih, kulturnih i drugih posebnosti. Dok Kosovo ostaje pod upravom UNMIK, konstitutivni status „autonomna pokrajina“ odnosi se na Vojvodinu.

Na kraju, trebalo bi pomenuti i prekograničnu saradnju. Razvoj decentralizacije trebalo bi da prirodno podržava saradnju između opština susednih zemalja. Nedostatak pravnog okvira predstavlja opštiju smetnju prekograničnoj saradnji. Madridska konvencija Saveta Evrope o prekograničnoj saradnji razvila je jedan takav okvir; međutim, nekoliko zemalja regiona nije još ratifikovalo ovu konvenciju, a među njima i Srbija. Suština ove saradnje je u promociji zajedničkih projekata u svrhu poboljšanja životnih uslova u oblasti zdravlja, obrazovanja i obuke, transporta, turizma i saradnje u slučaju prirodne nepogode. Njihove aktivnosti su širokog obima, dok su jedne ograničene na konsultacije, druge mogu da vode konkretne projekte. Međutim, na osnovu izveštaja Kongresa lokalne i regionalne uprave Saveta Evrope u vezi sa lokalnom demokratijom u regionu, ograničenje razvoja prekogranične saradnje proizilazi iz straha da će ova mogućnost biti zloupotrebljena u svrhu uspostavljanja saradnje bazirane (isključivo) na etnicitetu ili srodstvu. Kako ističe Stefan Sofianski, ovi problemi se mogu prevazići razvijanjem sporazuma između zainteresovanih država, u kojima bi se definisali slučajevi i svrha prekogranične saradnje lokalnih samouprava.<sup>39</sup>

Zaključak na kraju ovog dela je da nema dovoljno međuopštinske saradnje, što otežava nalaženje rešenja za ključna pitanja razvoja. Međutim, saradnja između lokalnih samouprava podstiče se na različite načine, što finansijskim, što pravnim merama.

<sup>37</sup> Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou“, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, op. cit., str. 231.

<sup>38</sup> Ibidem, str. 231–232.

<sup>39</sup> Stefan Sofianski (Rapporteur), „Les enjeux de la démocratie locale en Europe du Sud-est“, *Congres des Pouvoirs locaux et régionaux*, 11e session, CG(11)7, partie II, 28 Avril 2004.

## Zaključak

Decentralizacija i samouprava nisu same po sebi dovoljan garant većeg stepena demokratizacije. Sam tok konsolidovanja demokratije zavisi od institucija i političke volje. Ovaj drugi uslov naročito je teško postići i zahteva vreme, posebno u tranzicionim društvima. Ipak, institucije imaju odgovornost da podržavaju razvoj demokratske svesti.

Dobro upravljanje je danas višedimenzionalni koncept koji polazi od principa, pravila i prakse koja se razvila po celom svetu. Ono je postalo obrazac za istinsko utemeljenje vrednosti i principa demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Ujedno, ono se kao zahtev postavlja na svim nivoima državne uprave. Budućnost demokratije leži u samoupravama u čijem su središtu građani koji aktivno učestvuju u ostvarivanju javnih politika i poslova, sa jeftinom lokalnom administracijom koja je efikasna i sposobna da građanima bude na usluzi u svakom trenutku. Ovo je put da i građani zemalja Zapadnog Balkana, nastojeći da inkorporiraju evropsko zakonodavstvo u domaću legislativu, spoznaju da lokalne samouprave u kojima žive zadovoljavaju njihove osnovne životne potrebe.

Međutim, ne bi trebalo poništiti sve tekovine aparata državne uprave, jer dešavanja u poslednjih nekoliko godina, koja se specifično tiču ekonomske krize koja je pogodila najmoćnije ekonomije sveta, ukazuju na neophodnost postojanja jake centralne vlasti koja se ipak potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije u savremenim uslovima globalne međuzavisnosti.

## Bibliografija

1. Komšić, Jovan, „Principi evropskog regionalizma, decentralizacija država i prekogranična saradnja lokalnih i regionalnih vlasti u dokumentima Saveta Evrope”, u: Komšić Jovan (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova Jugoistočne Evrope, Philia, Novi Sad, 2007.
2. Digi, Leon, *Preobražaj javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929.
3. Marso, Žerar, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou”, u: Komšić Jovan (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova Jugoistočne Evrope, Philia, Novi Sad, 2007.
4. Milenković, Dejan, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Beograd, 1998.
5. Lilić, Stevan, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik, Beograd, 2008.
6. Kulić, Mirko, *Upravno pravo*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2010.
7. Trbović, Ana, Đukanović, Dragan, Knežević, Borisav, *Javna uprava i Evropske integracije Srbije*, FEFA, Beograd, 2010.
8. Lane, Jan-Erik, *Državno upravljanje – razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Megatrend univerzitet, JP Službeni glasnik, Beograd, 2012.

9. Dodge, R. William, "Practitioner's Perspective-Regional Charters:The Future Of Local Government", *Public Administration Review*, December 2010.
10. Bligh, Grant, Dollery, Brian, Gow, Jeef, "Local Democracy and Local Government Efficiency: The Case of Elected Executives in Australian Local Government", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1, March 2011.
11. Sofianski, Stefan (Rapporteur), "Les enjeux de la démocratie locale en Europe du Sud-est", *Congres des Pouvoirs locaux et régionaux*, 11e session, CG(11)7, partie II, 28 Avril 2004.
12. "European Charter of Local Self-Government", Council of Europe Convention No. 122, 15 October 1985.
13. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06.
14. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07.

Nevena Prolović, MA

#### THEORETICAL DEFINITION AND TERMINOLOGY DISTINCTION BETWEEN THE CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION, STATE ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

##### ABSTRACT

The paper analyses the concepts of public and state administration focusing on the key elements of their distinction and the concept of local self-government, which is closely related to them. Within the context of contemporary needs and trends of the global development administrative organization, the principles of good public, local, and regional management will be discussed. At the end of paper, the level of decentralization and local government positions in the Western Balkans countries will be presented by a comparative approach as well as the harmonization of legislations of these countries with the European Union law in this area.

*Key words:* State administration, public administration, local self-government.