

## УВОД

### 1.ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

#### 1.1. Настанак,развој и појам локалне самоуправе

Настанак и поријекло локалне самоуправе вежу се за средњовјековну феудалну државу од XI до XIV вијека, иако неки старији мислиоци (Mill,Weber) тврде да је локална самоуправа постојала много раније-у доба античке Грчке. Ипак, имајући у виду историјске документе, реалније је прихватити мишљење бројних других правних аутора (Ђорђевић, Стефановић, Сиротковић) да самоуправа води поријекло из средњег вијека (XII и XIII вијек). То је период када се у оквиру великих империја (Енглеска, Француска) постепено врши децентрализација неких мањих, али компактних територија које имају развијену мануфактуру, пољопривреду и трговину. Такве територије су се називале “Слободни градови”, “Слободне комуне”, “Слободно војводство” и др.

Даљи развој и успон локалне самоуправе је у доба грађанске либералне државе, а затим и након грађанских (буржоаскодемократских) револуција. Од тада се самоуправа конституише као комунална и локална слободна власт, власт грађана која се врши у градовима, селима, општинама, окрузима, покрајинама. Ствара се одређен облик или модел управљања грађана не дирајући и не преузимајући државну власт. Од прве појаве локалне самоуправе до данас постављало се питање односа централних и нецентралних државних органа.<sup>1</sup>

Локална самоуправа је аутономни систем управљања локалним заједницама конституисаним на ужим дијеловима државне територије. Она је истовремено оригинална и основна организација власти. Развијеност локалне самоуправе је и један од услова демократије и правне државе. Како је самоуправа у локалним заједницама право грађана обично гарантовано уставом, за државу оно значи обавезу да створи услове за континуирано функционисање локалне заједнице као цјелине.

Локална самоуправа је један од темеља уставног уређења Републике Српске и дефинисана је као право грађана да непосредно и преко својих слободно и демократски изабраних представника учествују у остваривању заједничких интереса становника локалне заједнице. Уједно, локална самоуправа је право и способност органа локалне самоуправе да у границама закона регулишу и управљају јавним пословима који се налазе у њиховој надлежности и који су у интересу локалног становништва.

---

<sup>1</sup> Р. Кузмановић Уставно право, Пето измијењено издање, Бања Лука, 2011. стр. 417

## 1.2. Облици и структура локалне самоуправе

Историјски гледано (кроз дуги низ година), локална самоуправа се развијала и мијењао се систем њеног управљања, па су самим тим настајали различити облици локалне самоуправе. Односи између централних и нецентралних органа стално су се мијењали.

Систем локалне самоуправе изводи се и класификује углавном према степену учешћа грађана у локалној самоуправи. У првој фази развоја локалне самоуправе доминирало је непосредно учешће грађана. Касније, када је учвршћен тип грађанске државе, носиоцима власти више је одговарало да се примјењује представнички (посредни) модел него непосредно учешће (одлучивање) грађана.

У оквиру механизма управљања грађана у локалним заједницама издвајају се два основна облика:

- 1) непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (непосредна локална самоуправа),
- 2) посредно одлучивање грађана у локалној заједници преко својих изабраних представника (посредна локална самоуправа),

**Непосредна** локална самоуправа је по својој природи демократски облик настао прије ранобуржоаске државе. Он се огледа у непосредном учешћу грађана у управљању локалном заједницом. Грађани то чине на својим скуповима, односно на скупштинама народа, грађана. Ови скупови, односно скупштине, окупљају све грађане дотичне локалне заједнице. На њима грађани слободно расправљају о свим питањима од интереса за локалну заједницу и доносе одговарајуће одлуке.

**Посредна** локална самоуправа је у основи облик посредног одлучивања грађана преко изабраних представника. Грађани управљају локалним заједницама тако што бирају своје представнике у органе те заједнице (разни савијети, скупштине, одбори, извршни одбори, локалне владе). Изабрани органи локалне заједнице доносе кључне одлуке од интереса за локалну заједницу (насеље, општину, град, срез). Кад се ради о неким важнијим питањима, органи локалне самоуправе то питање износе пред грађане на општу скупштину свих грађана, на референдум или плебисцит.

Структура јединица локалне самоуправе може бити различита, што зависи од више фактора и у пракси су могуће три врсте структура јединица локалне самоуправе:

**Једноступена** локална самоуправа огледа се у постојању само једног типа јединице локалне самоуправе, а то је најчешће општина. Једноступена локална самоуправа може имати двије варијанте: прва, чиста једноступеност, гдје између општине и централне власти нема више никаквих јединица (нпр, Швајцарска) и друга, да је општина један и јединствен тип локалне самоуправе, али између општине и централне власти постоји неки орган који није други степен локалне самоуправе, већ има улогу посредника између централне власти и општине. То је нпр. округ као административна

организација, а не јединица власти локалне самоуправе (нпр. у Републици Србији или Републици Српској).

**Двостепена** локална самоуправа је у оним земљама гдје поред општине као основне јединице локалне самоуправе постоји још једна јединица која је изнад општине и повезује се са централном државном влашћу. У земљама гдје постоји двостепена самоуправа општине су, по правилу, мале и слабе. Зато је у двостепеном систему подјела послова ријешена тако што се општине баве извјесним основним функцијама локалне самоуправе, док су све остале препуштене јединицама другог степена. Тако двостепена локална самоуправа постоји у европским земљама, СР Њемачка, Италија, Француска, Белгија, Шведска...

**Тростепена** локална самоуправа јавља се тамо гдје су се између општине и централне власти формирала још два степена локалне самоуправе. Оваквих типова локалне самоуправе је релативно мало. Таква је у Енглеској, Пољској, Мађарској, Кини.

## **2. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

Уставом Републике Српске је уређено да се систем локалне самоуправе уређује законом (чл. 102 Устав). Законом се, осим општине, може повјерити вршење послова локалне самоуправе и граду.

Локална самоуправа у Републици Српској није више аутархична општина (комуна), као што је била и у претходној држави (Југославији) већ класични тип локалне самоуправе у којој грађани имају одређен степен самосталности (и слобода) у обављању одређених послова, права и дужности.

За разлику од Федерације БиХ која је сложена политичко-територијална заједница, Република Српска је уређена као унитарна. Са становишта мог истраживања, то значи да између јединица локалне самоуправе (као најнижег нивоа власти) и ентитетске власти (као највише власти у оквиру ентитетских граница) не стоји никаква међувласт у виду кантона, срезова, округа. То, такође, значи да ентитетска управа, у првом реду министарство задужено за локалну самоуправу, директно и без посредника комуницира с општинама и градовима. То може изгледати као предност, али детаљна анализа показује да овај начин комуницирања не даје увијек најбоље резултате.

Локална самоуправа се у цјелини остварује у општини (има укупно 63 општине, тачније 61 општина и 2 града), иако ја дата (Уставом Републике Српске) могућност да се законом повјери вршење послова локалне самоуправе и граду.

Треба, наиме, имати на уму да општине нису једине институције које се обраћају влади, да су ту бројна предузећа, контакти са иностранством, невладине организације и бројни други субјекти чијим је притисцима влада изложена и с којима одржава сталне или повремене контакте. Осим тога, Република Српска има неуобичајени и, са становишта управне рационалности, крајње непрактичан облик територије због којег су поједина општинска средишта по 300 и 400 км удаљена од републичког административног центра,