

I METODOLOŠKO ODREĐENJE ISTRAŽIVANJA

1. Osnove problematike istraživanja

Devedeste godine dvadesetog vijeka obilježavaju burne društvene promjene i upravo tako počinje dvadeset prvi vijek. Na svjetskoj političkoj sceni došlo je do strukturalnih promjena društvenih sistema koje se istovremeno odvijaju na makro i mikro planu. Poslednje tri decenije, procesi globalizacije i tranzicije zahvataju sve segmente društva (političke, ekonomske, vojne, ideološke, ustavnopravne). U navedenim procesima nešto više interesa pokazuje se prema globalnim i regionalnim promjenama, a manje unutar državnih i lokalnih realiteta.¹ Prvenstveno na globalnom planu postignuti su planirani rezultati prema zamisli tvoraca novog svjetskog poretka (u prvom redu Sjedinjenih Američkih Država i Evropske zajednice). Nekoliko krupnih društvenih činjenica mogu se smatrati rezultatima ovih procesa, kao što su: pad svjetskog komunističkog, odnosno socijalističkog poretka, te državnosti u najvećem i najjačem bloku zemalja - SSSR-u, Istočnoj i Jugoistočnoj Evropi. Sve bivše socijalističke zemlje su ušle su u tranziciju unutrašnjih društveno-političkih, teritorijalno-upravnih i ekonomsko-socijalnih odnosa, što ih vodi ka građanskom društvu i novimdemokratskim odnosima.

Na teritoriji bivše Jugoslavije se najdrastičnije pokazala negativna strana procesa globalizacije i tranzicije, što je dovelo i do prave društvene eksplozije - građanskog i međuetničkog rata.² Na talasima navedenih promjena, stvorene su nove države, srušen je socijalizam i ostvaren prelazak na građanski sistem. U novonastalim državama dolazi do formiranja novih državotvornih, upravno-teritorijalnih realnosti (entiteti, kantoni, distrikti), ali bez riješena pitanja organizacije i funkcionisanja lokalne samouprave. Ponovo se nameću pitanja kako organizovati lokalnu samoupravu u novonastalim upravno-

¹ Dr Ljubomir Tadić: *U matici krize*, Čigoja, Beograd, 1999. godine, str. 18, 58 i 102.

Milorad Ekmečić: *Početak rata u BiH*, Spoljni uzroci građanskog rata u BiH, Beograd, 2001, str.18.

² Dr Nedo Miličević: *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2001. godine, str. 57-86.

teritorijalnim jedinicama (u oba entiteta - Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine, u kantonima i posebno u Distriktu Brčko).

Pitanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je u vrijeme značajnih državnih i društvenih promjena, praktično ostalo po strani, iako u jedinicama lokalne samouprave, bez obzira na njihov naziv (opštine ili gradovi), pulsira život, a prema stanju u nima se najbolje može sagledati ima li demokratije, ostvaruje li se pravna država, odnosno uživaju li građani prava i osnovne slobode.

Zbog značaja i aktuelnosti pitanja lokalne samouprave, ne samo u Bosni i Hercegovini, već i na globalnom, svjetskom nivou, ona privlači našu pažnju. Kao posebna specifičnost lokalne samouprave, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine privlači pažnju kao sui generis jedinica lokalne samouprave.

Organizacija i funkcionisanje lokalne samouprave predstavlja pitanje koje se provlači kroz cijelu ljudsku istoriju, posebno intenzivno od osnivanja države, kao složene društvene organizacije i prava, kao naučne i pragmatične discipline, na kojim se zasniva opšti pravni red i pravni poredak, postavlja se pitanje kako organizovati politički i opštedruštveni život. Ljudi su svoj društveni život uređivali još od najranijeg perioda u manjim lokalnim zajednicama (u polisima, malim naseljima, gradovima i opština), koje su se vremenom udruživale u šire jedinice, ali još uvijek sa lokalnim obilježjima (opštine, gradovi, kneževine, vojvodstva). Navedeni mali, demokratski i narodu bliski realiteti, upravno su najčešće služili državi, kao većoj teritorijalnoj organizaciji, u kojoj je vladao najčešće monarh, kao jedina (car, kralj, cezar, imperator, despot, knez, sultan), pa čak i male grupe (trijumvirati, predsjedništva, namjesništva, hunte i dr). Državom je upravljala monocefalna vlast, samo rijetko bicefalna, a veoma rijetko je vladala narodna većina.

Kako se sve više razvijala državna-autokratska vlast, a zanemarivala lokalna samouprava, sazrijevalo je mišljenje, da je nužno vlast pojedinaca (monarha) ograničiti. Slobode i prava su pravo svih građana, a ne privilegija samo nekih, a to znači da vlast i moć nisu pojedincima Bogom dati, već su je oni prigrabili i izvukli iz naroda.³ Početna ograničenja državne vlasti ostvarivana su preko lokalnih, regionalnih, pa i državnih političkih predstavništava - skupština, parlamenta, bula, senata, konventa, savjeta, odbora

³ Hamilton, Medison, Džej: *Federalistički spisi*, Radnička štampa, Beograd, 1981. godine, str. 323.

ili vijeća. Građani iz lokalnih sredina su tražili način uspostave mehanizama kontrole državne, odnosno ukupne javne vlasti, tako da jedinice lokalne vlasti nisu samo servis državnih organa, već da imaju svoja izvorna ovlaštenja i prava⁴.

U Bosni i Hercegovni upravo danas aktuelan je odnos države, uključujući i entitete, prema jedinicama lokalne samouprave i nameću se brojna pitanja koja se odnose na lokalnu samoupravu i građane. Naš povećan interes za lokalnu samoupravu počiva i činjenici da se Republika Srpska i Bosna i Hercegovina predstavljaju i kao demokratske zajednice. Otvoreno je pitanje da li je to tako, jer ako je lokalna samouprava nerazvijena i funkcioniše najviše kao servis centralne državne vlasti, ako ima ulogu dekoncentracionih, a ne decentralizovanih nadležnosti, sa ograničenim izvornim ovlaštenjima, ako nema dostatnih prihoda, naročito izvornih na kojima ima punu fiskalnu i finansijsku samostalnost itd. Uspostavljen je jedan novi tip lokalne samouprave, do sada nepoznat na ovim prostorima, a to je Distrikt Brčko, koji sve više se pretvara u državotvornu jedinicu i sve manje liči na jedinicu lokalne samouprave.⁵

Mnoga aktuelna pitanja vezanih za lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini traže istraživački i naučni odgovor, pa zato je tema *Lokalna samouprava* pogodna za istraživanje i može dati brojne odgovore, pa čak i neki novi model lokalne samouprave prihvatljiv za Bosnu i Hercegovinu, kao zemlju značajne tradicije u razvoju lokalne demokratije, naročito nastale u poslednjih 80 godina razvoja u zajedničkoj jugoslavenskoj državnoj zajednici. Izabrati najdjelotvorniji model lokalne samouprave (najvjerojatnije dvostepeni) sa uspostavom institucija neposredne demokratije (plebiscit, referendum, narodna inicijativa, peticija, narodni veto i dr.), uz očuvanje bitnih izvornih nadležnosti, značilo bi put ka demokratiji građanskog (posebno švajcarskog) tipa⁶.

2. Formulisanje predmeta istraživanja

⁴ Dr Ostoja Kremenović, *Lokalna samouprava*, Grafomark, Laktaši, 2006.

⁵ Dr Rajko Kuzmanović i dr Mile Dmičić: *Brčko-Distrikt*, u knjizi *Ustavno pravo*, Visoka škola MUP Banja Luka, 2002, str. 475.

⁶ Dr Ostoja Kremenović, *Lokalna samouprava*, Grafomark, Laktaši, 2006.

Utvrđivanje predmeta istraživanja predstavlja prvu, početnu fazu istraživanja ili, kako to kaže kineska poslovice da odatle (od predmeta), svake smišljene radnje, počinje „prvi korak na putu od hiljadu milja kojim se stiže do cilja“. Izborom i formulisanjem teme (naslova) već je, u osnovi, određen i utvrđen predmet rada i formulisan problem.⁷ Predmet našeg rada (istraživanja) je lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini – njeni prvenstveno pravni aspekti, sa posebnim osvrtom na Distrikt Brčko kao posebnu jedinicu lokalne samouprave, tako da je prečišćena formulacija predmeta i teme je „Pravni aspekti organizacije lokalne samouprave sa naglaskom na rješenje Brčko-Distrikta Bosne i Hercegovine“.

„Formulisanje problema i izbor teme zasniva se na nizu misaonih radnji, tj. trebalo je proučiti neke osnovne aspekte, naročito nivo (obim i dubinu) ranijih naučnih saznanja u ovoj oblasti. Za taj posao, koji je izrazito složen i zahtjevan, bio je potreban duži period. Za početak je izabrana naučna oblast (pravne nauke), pa potom, u okviru naučne oblasti, naučno područje (ustavnopravno), pa tek onda je u tom okviru i formulisana tema (**lokalna samouprava**), tako da su tema i predmet istraživanja nastali kao rezultat sazrijevanja-“fermentacije“ ideje - naučne zamisli i logičkog mišljenja⁸“.

Polazna osnovana za izbor oblasti proučavanja i teme je bio ustavnoptavni aspekt globalnog interesa za teorijsku oblast organizacije vlast, a izbor teme uslovljen je već poznatim metodološkim pravilima, po kojima tema mora biti vezana za jedan zaokružen domen. Izabrana tema ne smije biti preuska, ali ni preširoka, ne smije se raditi o jednom preuskom problemu, niti preširokom kompleksu problema.⁹

Predmet ovog istraživanja je nastanak, razvoj i funkcionisanje lokalne samouprave, počev od njenog nastanka u prvim pojavnim oblicima, njeni dometi i uloga, teorijske koncepcije, njena pravna priroda, te specifičnosti Brčko distrikta kao posebne jedinice lokalne samouprave.

U ovom istraživanju će se posvetiti značajna pažnja komparativnom metodu izučavanju razvoja i funkcionisanja lokalne samouprave u većem broju evropskih zemalja,

⁷ Dr Radomir Lukić: *Metodologija prava*, Sabrana djela, Beograd, 1995. godine; dr Midhat Šamić: *Kako nastaje naučno djelo*, «Veselin Masleša», Sarajevo, 1972. godine, str. 23.

⁸ Dr Ostoja Kremenović: *Lokalna samouprava*, Grafomark, Laktaši, 2006.

⁹ Dr Midhat Šamić: *Kako nastaje naučno djelo*, «Veselin Masleša», Sarajevo, 1972. godine, str. 24.

naročito zemalja koja prolaze kroz društvenu i pravnu tranziciju krajem XX vijeka. Rezultati istraživanja modela i funkcionisanja lokalnih zajednica u starim demokratijama i u savremenim uslovima, omogućiće bolje razumijevanje istorijskog razvoja lokalne samouprave, ali i uspostavljanje i funkcionisanje savremenih.

„U svijetu, posebno u Evropi, poklanja posebna pažnja lokalnoj samoupravi. Organizacija i sadržaj rada lokalne samouprave pokazuju da je ona oblik odlučivanja i upravljanja u užim lokalnim zajednicama - na užoj teritoriji, u okviru određene državne zajednice. Od veličine tih užih teritorija i jedinica, kao i odnosa državne vlasti zavisi da li će se lokalna samouprava zadržati i ostvarivati samo na najnižoj teritorijalnoj jedinici ili i na drugoj, pa čak ponegdje i na trećoj. Lokalna samouprava, imajući navedeno u vidu, organizuje se kao jednostepena (ako su prve jedinice relativno velike kao npr. opštine u bivšoj SFRJ), zatim dvostepena (ako je najniža jedinica relativno mala, a ona iznad nije mnogo veća), a u pojedinim državama neki elementi lokalne samouprave dosežu i do trećeg nivoa teritorijalnog organizovanja¹⁰“.

Istraživanjem razvoja i funkcionisanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovine, želimo saznati kako je i u kom obliku, s kojim nadležnostima i kakvim sadržajem funkcionisala lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini u ranijim vremenima, prije građanskog rata. Posebno u periodu SFRJ, postojali su povoljni uslovi za lokalnu samoupravu, naročito u periodu funkcionisanja komunalnog sistema, sa značajnim obimom neposrednog učešća građana u lokalnoj vlasti. Takođe, treba istražiti koji su oblici lokalne samouprave i kako oni danas funkcionišu.

Period građanskog rata u Bosni i Hercegovini i u godinama poslije njega, karakteriše promjena društvenog poretka, nestaje socijalizam i nastupa vrijeme tranzicije koja vodi ka uspostavljanju građanskog poretka novog oblika i sadržaja. Istraživanjem ćemo utvrditi da li i u kom smjeru, navedene promjene utiču na organizaciju i funkcionisanje lokalne samouprave.

¹⁰ Dr Ostoja Kremenović: Lokalna samouprava, Grafomark, Laktaši, 2006.