

## 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Појам локалне самоуправе у политичкој и правној мисли различито се дефинише,<sup>1</sup> што произлази из различитих концепција и модела који у локалној самоуправи виде инструмент остваривања циљева државне власти, до оних који јој дају улогу противтеже централној власти. Одређивање појма локалне самоуправе тешко се може једноставно и кратко одредити па се за њено одређивање често користи и прикладнији дескриптивни (описни), алтернативни и упоредни метод. Структуру појма локалне самоуправе чини много елемената: тип и облик друштвеног уређења државе, достигнути ниво демократије власти, подјела надлежности између органа државе и локалне власти и други.

Данас готово сви системи локалне самоуправе полазе од два модела. Први полази од управне децентрализације, у ствари деконцентрализације послова, што значи да се одређеним локалним органима делегирају одређени послови ради њиховог вршења, али не и ради управљања њима.

Други модел полази од принципа локалне самоуправе гдје се ради о преношењу одређених послова ради вршења и управљања.

Историјски гледано, локална самоуправа настала је као изворни и самостални институционални облик управљања територијалним јединицама ужим од државе с циљем демонополизовања централне државне власти у циљу стварања посебне организације која ће служити задовољавању локалних потреба.

Систем локалне самоуправе постоји готово у свим државама, без обзира на њихово уређење (унитарно, федерација или регионалне државе). Смисао њиховог постојања треба тражити у рационалној расподјели функција на одређеном простору као и у стварању могућности за учешће грађана у вршењу

---

<sup>1</sup> Европска повеља о локалној самоуправи: «Локална самоуправа подразумјева право и могућност локалне власти да у границама закона регулишу и руководе одређеним дијелом јавних послова на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва.» Савјет Европе, Европска повеља о људским правима, Стразбур, 1985.

Ј. Ђорђевић: «Локална самоуправа је не само облик ограничења централизма већ и самостална установа, независна од централних институција земље.»

Др Радивоје Маринковић: «Локална самоуправа је уставно и законом зајамчено право јединица локалне самоуправе да путем непосредног учешћа грађана и преко демократски изабраних органа самостално управљају одређеном врстом јавних послова.» Р. Марковић и С. Маринковић, Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918, Београд, стр. 12.

јавне власти, посебно у оном дијелу који се односи на задовољавање специфичних локалних потреба (потреба које су израз постојања одређеног насеља или које су условљене близином корисника).

У унитарно уређеној држави територијалне јединице чине структуру локалне самоуправе, док код друга два типа државе (федерација или регионална заједница) то није случај. Каква ће мрежа територијалних јединица у некој држави бити зависи од низа фактора: «У првом реду она се мора укључити у глобални политички и управни систем, а конкретно креирање модела мора се довести у склад с традицијом локалне самоуправе условљене с навикама и потребама грађана као и низом других историјских, социолошких, културолошких и сличних садржаја. Готово у свим државама, поред основних територијалних јединица типа општине, постоје и територијалне јединице вишег степена / типа среза и округа.»<sup>2</sup>

Усамљене су државе које имају једностепену и монотипску локалну самоуправу (Аустрија, Грчка, Финска, Србија и Црна Гора) коју је без нарочите критике преузела Република Српска.

Питање локалне самоуправе данас је у Босни и Херцеговини и Републици Српској једно од најактуелнијих јер је оно у вријеме државних промјена остало по страни. «У локалним јединицама, називале се оне општине, срезови, градови, окрузи, жупаније или дистрикти, пулсира живот и ту се најбоље уочава има ли демократије, дјелује ли правна држава и владавина права, остварују ли се права и слободе грађана.»<sup>3</sup>

Од посебне је важности да утицај на стање управе у Републици Српској имају традиција, културна средина, историја односа политике и управе, те утицај споља. Поред ових фактора ту је и процес транзиције, стање и ниво развијености приватног сектора, однос друштва и управе. На транзицију у овим условима треба гледати као на еволуциони процес у коме се дешавају брзе промјене као и периоди застоја који су неопходни да би се те промјене разумјеле (извршиле).

Локална управа је тип децентрализације у коме њени органи нису постављени од виших органа, него су их, у правилу непосредно бирали грађани

---

<sup>2</sup> Др Петар Кунић, Управно право (Општи и посебни дио), Правни факултет Бања Лука, Бања Лука, 2001, стр. 248.

<sup>3</sup> Др Остоја Кременовић, Менаџмент локалне самоуправе, Бања Лука, 2004, стр. 2.

одређеног локалитета. Она представља успјешну комбинацију децентрализације власти и демократизације друштвених односа, у којој се врше многобројни јавни послови за грађане дотичног локалитета.

За разлику од државне управе, за коју је карактеристичан хијерархијски однос, подређеност нижих органа вишим и централизација у дјеловању, примарна обиљежја локалне самоуправе су аутономија и самосталност, децентрализација и демократизација. Иза дјеловања државне управе увијек, бар потенцијално стоји принуда, а иза локалне самоуправе добровољност. Организација управе ствара се обрнутим правцем, од самих грађана. Њени органи добијају овлашћења од самих грађана на непосредним изборима, а не од државе. За управу је карактеристично извршавање повјерених овлашћења на обавезујући начин, док се локална самоуправа базира примарно на добровољном уређивању и остваривању локалних потреба и послова који имају јавни значај. И у времену када органи локалне самоуправе врше одређене послове који су пренесени у њихову надлежност-према овлашћењу и под надзором државних органа- и тада они дјелују аутономно, с могућношћу да начин провођења тог овлашћења прилагоде својим конкретним условима.

Дејтонским споразумом из 1995. године<sup>4</sup> створена је нова држава, Босна и Херцеговина, која се састоји из два ентитета -Федерације БиХ и Републике Српске- од којих је сваки организован на свој начин. Државни устав Босне и Херцеговине додјељује већину овлашћења у надлежност ентитетима. Административна структура ентитета је различита.

У Босни и Херцеговини постоји општи консензус да је промјена концепта и оријентација управе круцијална за даљи развој земље ка модерној и просперитетној држави у Европи. Управа је једно од питања на врху дневног реда многих међународних организација које су присутне у Босни и Херцеговини и Републици Српској као и у цијелом региону југоисточне Европе.

Искуства новог система као и слична искуства у другим земљама региона показала су да цио процес транзиције захтијева снажно одређенење за промјене код главних актера према «владавини закона» и «доброј управи». Концепт управе је шири појам од саме власти према државним институцијама (законодавна, извршна власт и судство). Управа укључује интеракцију између

---

<sup>4</sup> Општи оквирни споразум за мир у БиХ; Анекс 4, Устав БиХ.

ових формалних и институција цивилног друштва, те приватног сектора на основама партнерства.

Нови Закон о локалној самоуправи Републике Српске донесен је у циљу постизања «добре управе» и вршењу привредне, политичке и управне власти с циљем да се на локалном нивоу вршење власти постигне на партиципирајући, транспарентан и одговоран начин. Добра управа у Републици Српској мора осигурати да политички, привредни и социјални приоритети буду постављени на широком консензусу у заједници, да се и гласови најсиромашнијих и најрањивијих чују и да утичу на доношење одлука за расподјелу развојних ресурса.

Као почетна визија «добре управе» рад општина у Републици Српској треба да се базира на партнерству власти и цивилног друштва. Локална самоуправа треба да у складу са важећим законским оквиром преузме улогу сервиса за пружање услуга грађанима на транспарентан, ефикасан, ефективан и кориснички оријентисан начин и да охрабри друштво у процесу одлучивања како би постало одговоран партнер.

Мора се нагласити да не постоји универзалан тип локалне самоуправе. Општине су дио хијерархије гдје су јој додијелене, одређене надлежности и задаци. Стога се стварно и одрживо побољшање може постићи само ако се главне фазе процеса равномјерно подјеле и договоре на вишим нивоима (влада). Локални лидери требало би да се фокусирају на рјешавање практичних потреба становништва и на тај начин докажу своја опредјељења која значе испуњавање обећања која су дали грађанима у предизборним кампањама.