

БОРИСЛАВ ГАЛИЋ*

Правни факултет за привреду и правосуђе
Нови Сад

УДК 35.07

Прегледни рад
Примљен: 28.04.2020
Одобен: 26.05.2020
Страна: 433-440

ПОДЕЛА ВЛАСТИ У АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА

Сажетак: Уставом Србије из 2006. године прокламован је принцип поделе власти, као кључни принцип и основно начело организације државне власти. Ово начело поново је успостављено уставом из 1990. године, који је направио дисконтинуитет у односу на дотадашња уставна решења која су предвиђала принцип јединства власти и то скупштински принцип, у коме је скупштина представљала највиши орган власти. Подела власти подразумева да се власт дели на легислативу, егзекутиву и јурисдикцију и да између њих постоји равнотежа и сарадња, као што је предвиђено Уставом Србије, којим се прихвата парламентарни систем поделе власти, за разлику од другог облика поделе власти, председничког система, који је такође усвојен у многим другим државама, где је диференцијација између грана власти строжије изведена.

Осим хоризонталне поделе власти, за организацију власти у Републици Србији, значајна је и њена вертикална подела, а од овог принципа, што уставним и законским решењима, што праксом која се разликује од нормативних решења, у великој мери се одступа од уставно прокламованог организовања власти на принципу поделе власти, како у аутономним покрајинама, тако и у локалним самоуправама.

Кључне речи: Подела власти, јединство власти, аутономна покрајина, локална самоуправа, устав, статут, децентрализација, деетатизација и дерегулација

Увод

Организација власти, као једно од најважнијих питања политичког, државног и опште друштвеног живота интригирала је филозофе, правне теоретичаре и практичаре од настанка државе до данас. Највећи број земаља, високо развијених и демократских, којима и Србија тежи, покушавајући да се прикључи “породици европских држава” груписаних и организованих у Европској унији, организовале су као и Србија власт на принципу поделе власти, која би требало да обезбеди равнотежу између власти, спречавајући њену концентрацију, као и злоупотребу. Још је Монтескје приметно да је “искуство показива-

* galic.bora@gmail.com

ло да сваки човек који има власт у рукама има и предиспозиције да је злоупотребити и да ће ићи толико далеко, све док не налети на ограничење”. У том смислу подела власти би требало да гарантује остваривање слобода и права човека и грађанина, а посебно је значајна организација власти и њена подела по вертикалном нивоу, јер су грађани посебно заинтересовани за питања која се тичу локалне самоуправе и других видова територијалног организовања, имајући у виду да се ова проблематика у највећој мери тиче њиховог свакодневног живота и текућих животних питања, од комуналних до егзистенцијалних.

Начело поделе власти, као кључно начело организације државне власти и односа између законодавне, извршне и судске власти, је све актуелније у свету, јер највећи број демократских земаља организацију власти управо заснива на овом принципу, са циљем и жељом да се у највећој мери избегну, односно што више смање могућности злоупотреба власти и спречи концентрација прерогатива власти у једном органу или личности.

Концепцију о расподели власти у модерном смислу, први је формулисао и разрадио Џон Лок, енглески политички и правни филозоф у свом чувеном делу “Две расправе о грађанској влади”. Идеју о подели власти надоградио је касније Шарл Монтескје и дефинитивно је унео у науку, а успех “принципа поделе власти” највише се огледа у чињеници да управо она представља неопходан услов за гаранцију слобода и права човека и грађанина и најбоље средство за ефикасну борбу против деспотизма.

Устав Републике Србије из 2006. године, такође је усвојио принцип поделе власти, када је у питању државни, односно републички ниво организације власти, али се од овог принципа у великој мери, одустаје када су у питању организација власти на нивоу аутономних покрајина и локалне самоуправе, те се може констатовати да када је у питању хоризонтална подела власти (законодавна, извршна, судска) бар на основу прокламованих уставних одредби, усвојен је принцип поделе власти док вертикална власт (република, аутономна покрајина, локална самоуправа) у случају аутономних покрајина и локалне самоуправе знатно одступа од овог принципа.

Подела власти у аутономним покрајинама

Појмови покрајинске аутономије, као и локалне самоуправе, одређени су Уставом Републике Србије из 2006. године, а уставним одредбама регулишу се и разграничења њихових надлежности, поверавања појединих питања из сопствене надлежности, право на самостално уређивање органа у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, као и сарадња између аутономне покрајине и локалне самоуправе.

Према уставним одредбама Република Србија је јединствена држава, тј. проста или унитарна, самостална и независна, из чега произилази да није чланица неког вишег нивоа организовања (као што је био случај у федерацији у периоду ФНРЈ, СФРЈ и СРЈ).

Аутономним покрајинама у Уставу, посвећени су чланови 182-188. Посебна специфичност се односи на аутономну покрајину Косово и Метохију, којој је посвећена и преамбула Устава. Устав у члану 182. став 1. дефинише покрајине као аутономне територијалне заједнице, основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Другим ставом овог члана одређује се да Република Србија има две аутономне покрајине (аутономна покрајина Војводина и аутономна покрајина Косово и Метохија), с тим што само за једну утврђује тзв. „суштинску аутономију”¹ (за аутономну покрајину Косово и Метохију) чије се уређење предвиђа посебним законом, који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава, који до данас није донет.²

Овакво уставно решење прави разлику између две покрајине и указује на то да би аутономна покрајина Косово и Метохија требало да има већа овлашћења од овлашћења аутономне покрајине Војводине, тј. њених органа власти.

Уставом је у члану 182. став 3. предвиђена и могућност за оснивање нових аутономних покрајина као и укидање већ основаних или њихово спајање, а све то по поступку који је предвиђен и за промену Устава. Отуда се може закључити да је у таквим случајевима обавезно расписивање референдума, а правни теоретичари и конституционалисти сматрају да су овакве уставне одредбе општене, начелног карактера и недовољно прецизне.³

Када су у питању аутономне покрајине крајње необично уставно решење садржано је и у члану 184. став 4 који одређује да „буџет аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода”. Овакво уставно решење од многих аутора је оцењено веома лоше, а проф. М. Пајванчић сматра да је ово „необичан уставни преседан”.⁴

Основно обележје аутономних покрајина је недостатак својства суверенитета, као атрибута аутономности и ова чињеница се огледа у томе што аутономне покрајине немају уставотворну власт, па према томе немају ни устав. Оне саме су „креација државног устава”. То што немају уставотворну надлежност не значи да немају одређене нормативне функције и надлежности, а најзначајнији нормативни акт је статут.

¹ „суштинска аутономија“ као термин и саставни део Преамбуле Устава РС изазива нејасноће и полемике, јер многи указују да је неодређен, иако проистиче да би аутономија АП КиМ морала бити шира од оне у АП Војводи-на, али оставља простор за размишљање каква је то „несуштинска“ аутономија, јер се сви слажу да би АП Војводина требала да има стварну, суштинску а не само „формалну“ аутономију

² видети више: Слободан Орловић и Бранислав Ристивојевић „Посебан закон о суштинској аутономији Косова и Метохије“, Зборник радова „Универзално и особено право“, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици

³ видети више :Виолета Беширевић „Муке по статуту: да ли ће језичка догматизација Устава укинати политичку аутономију Војводине“, „Правни записи“, година IV бр. 2 (2013)

⁴ видети више: Базични принципи уставне државе, пример Устава Србије, *Facta universitatis, Series: Law and Politics, Vol.8, No.1.* (Пајванчић, 2010:105)

Уставом Републике Србије предвиђено је да аутономне покрајине самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 189), као и да је скупштина највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.⁵ Скупштину аутономне покрајине чине посланици, а локалне самоуправе одборници и њихов мандат траје четири године.

Из наведене уставне одредбе јасно је видљиво да Устав скупштину аутономне покрајине дефинише као “највиши орган”, а не као “најшире представничко тело” и орган којег непосредно бирају грађани.⁶ Из оваквог нормативног решења намеће се закључак да се власт на нивоу аутономне покрајине организује према принципу демократског јединства власти, тј. скупштинског система, што је тековина Устава Републике Србије из 1990. године.⁷

Статутом аутономне покрајине Војводине донетим 22. маја 2014. године⁸ предвиђено је да је Скупштина највиши орган који врши нормативне и друге функције (члан 30), док је Покрајинска влада извршни орган аутономне покрајине Војводине (члан 44. Став 1) која за свој рад одговора Скупштини и чији рад усмерава Скупштина (члан 44. став 2 и 3).

Једини орган аутономне покрајине који је предвиђен Уставом (члан 180) је Скупштина аутономне покрајине, док се други органи покрајинске власти ни у једној одредби не помињу, а Скупштина се дефинише као “највиши” орган. Прецизности ради Устав у члану 126. став 1, који се односи на неспојивост функција, прописује да члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у Скупштини аутономне покрајине, нити одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа локалне самоуправе. Из наведеног видимо несклад важећег Устава и Статута аутономне покрајине Војводине који предвиђа као орган власти Покрајинску владу, а не Извршно веће.⁹

За разлику од републичке владе која је носилац извршне власти и која као таква “утврђује и води политику” (члан 123. Тачка 1. Устава), надлежности покрајинске владе регулисане су чланом 45 Статута Аутономне покрајине Војводина, којим се прописује да она извршава покрајинске скупштинске одлуке и законе, те “доноси покрајинске уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука, за које је овлашћена законом или покрајинском скупштинском одлуком”.

Анализом односа између Скупштине аутономне покрајине Војводине и Покрајинске владе јасно се уочава одступање од начела поделе власти. На покрајинском нивоу не постоји могућност да Покрајинска влада поднесе предлог

⁵ У ове јединице спадају општина, град и град Београд

⁶ Тако би требало ако се организација власти на нивоу аутономне покрајине врши по принципу поделе власти

⁷ Овај Устав, у великој мери је задржао обележја система који је био предвиђен и Уставом СРС из 1974. године, који је власт организовао према скупштинском моделу

⁸ „Службени лист АП Војводине”, бр.20/2014

⁹ видети више: Корхеџ Т. „Статут аутономне покрајине у уставном праву Републике Србије – осврт на нека начелна уставно правна питања у поступку оцене уставности Статута Аутономне Покрајине Војводине“, „Правни записи“, година IV бр. 2 (2013)

за распуштање покрајинске скупштине, што је карактеристично за парламентарни модел принципа поделе власти, који је установљен на нивоу републичке власти. У погледу превременог престанка мандата покрајинске скупштине, а што је везано за покрајинску владу је чињеница да “одлуку о превременом престанку мандата Скупштине доноси председник Скупштине ако се у року од 90 дана од дана конституисања Скупштине не изабере Покрајинска влада” (члан 40. став 4. статута АП Војводине). Из свега наведеног недвосмислено се закључује да је власт на нивоу аутономне покрајине организована према начелу демократског јединства власти, а не према принципу поделе власти, тј. да ту имамо скупштински, а не парламентарни облик владавине.

Подела власти у локалним самоуправама

Устав Републике Србије посвећује пажњу и локалној самоуправи, а одредбе посвећене територијалном организовању груписане су у три целине: 1) прва целина обухвата чланове 176-181 и носи назив “покрајинска аутономија и локална самоуправа” 2) члановима 182-187 регулисан је статус аутономне покрајине и 3) трећа целина обухваћена је члановима 188-193 који се односе на статус јединица локалне самоуправе.

Државна власт ограничена је правом грађана на локалну самоуправу, а Устав чланом 176 гарантује право грађана на локалну самоуправу. Важећи Закон о територијалној организацији Републике Србије (донет 2007. године) предвиђа да наша држава има 150 општина у којима се остварује локална самоуправа. Наведене општине распоређене су у 29 управних округа, а према одредбама наведеног Закона, Србија има 23 града, међу којима град Београд има посебан статус.

Иако је самим Уставом предвиђено да уређење власти у нашој земљи почива на принципу поделе власти уочава се да ово начело није до краја спроведено, а да када је у питању локална самоуправа постоји изузетно велика и јака централизација. И то, пре свега, у организационом и финансијском погледу. Наведени недостаци уочени су од самог доношења важећег Устава, те постоје бројни захтеви за реформом локалне самоуправе, а у циљу децентрализације, дерегулације и децентрализације, што би резултирало већом самосталношћу и аутономијом локалне самоуправе.

Закон о локалној самоуправи поред скупштине, председника и већа, предвиђа и значајан четврти орган општинску управу, која осим што припрема нацрте прописа и других аката, које доноси скупштина, председник општине и општинско веће, извршава и наведене акте и доноси решења у управном поступку у првом степену. Такође њена значајна улога је и вршење управног надзора, а на челу општинске управе налази се начелник. Највиши правни акт општине је такође Статут. Општинска управа би требало да буде стручна и професионална, а не као што се у пракси често дешава место за ухлебљење тзв. “партијских апаратчица”.

У структури општинске власти значајно место заузима и омбудсман, тј. заштитник грађана, а ове послове би на задовољавајући начин могло да обавља само лице које је угледно, способно, политички неострашћено и непристрасно, с обзиром на то да се од њега очекује да се залаже против неправилности и незаконитости у раду општинских органа управе.¹⁰

Због политизације локалног нивоа организовања власти, које се огледа у томе да се приликом избора чланова општинског већа више води рачуна о политичкој подобности кандидата, а не о стручности и оспособљености, те финансијској зависности од стране републичке власти и јаке централизације и утицаја републичких органа на локалну самоуправу, долази до “гушења” локалне самоуправе, чиме се деформише начело поделе власти и претвара у принцип јединства власти. На тај начин се остварује монополизација власти и превелик утицај политичких странака на исту доводећи у несклад нормативно и стварно стање ствари. Из наведених разлога непоходно је извршити реформу локалне самоуправе у Србији, како би се без деформација применио критеријум поделе власти и Република Србија укључила у савремене европске токове.

Закључна разматрања

Република Србија се налази у процесу и поступку уставне ревизије, која је у великој мери проузрокована њеним приступањем европским интеграцијама.

Имајући у виду да је у великом броју и у високо развијеним и демократским државама које су власт организовале према принципу поделе власти дошло до већих или мањих поремећаја равнотеже власти у корист егzekутиве, неспорна је чињеница да ће устав Србије бити промењен и да су и друге државе, данас чланице Европске Уније мењале своје уставе у фази приступања “европској породици”. У том смислу неопходно је увођење тзв. “интегративне клаузуле”.

Потребно је уочити све техничке, али и пре свега суштинске мањкавости наших уставних решења, како би се новим уставним решењима на најефикаснији начин решила питања која се односе на принцип поделе власти, како на хоризонталном, тако и на вертикалном нивоу, а све у циљу спречавања концентрације власти у “рукама” неке од грана власти, пре свега егzekутиве или неког од органа или пак личности, а имајући у виду све већи значај и прилично деформисану улогу политичких партија у политичком плурализму и самој организацији власти, јер политичке партије и њени руководиоци у великој мери представљају стварну, суштинску власт, јер преко избора својих чланова на функције све три гране власти као и у органе у вертикалној подели власти, на основу партијске дисциплине, фактички контролишу све нивое власти.

¹⁰ видети више: Грујић А., Узелац О., „Правни опсег поступања локалног омбудсмана посматран кроз призму проблема који се јављају у свакодневном раду”, „Зборник радова IX традиционалног међународног научног скупа – Правнички дани Проф.Др. Славко Царић”, Нови Сад, 2012

Литература:

1. Bataveljić, Dragan (1999): *Načelo podele vlasti od antičkog polisa do modernih država*, Zadužbina Andrejević, Beograd
2. Beširević, Violeta (2013), *Muke po statutu: da li će jezička dogmatizacija Ustava ukiniti političku autonomiju Vojvodine*, Pravni zapisi, godina IV br. 2
3. Galić, Borislav (2020): *Podela vlasti u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine – ključni princip podele vlasti*, Medrat, Kragujevac
4. Grujić, Aleksandar i Uzelac O. (2012), *Pravni opseg postupanja lokalnog ombudsmana posmatran kroz prizmu problema koji se javljaju u svakodnevnom radu*, Zbornik radova IX tradicionalnog međunarodnog naučnog skupa – Pravnički dani Prof.Dr. Slavko Carić, Novi Sad
5. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS br. 129/2007, 83/2014 – dr.zakon i 101/2016 – dr.zakon
6. *Zakon o teritorijanoj organizaciji Republike Srbije*, Službeni glasnik RS br. 129/2007, 18/2016
7. Korhec, Tamaš (Korhecz Tamás) (2013), *Statut autonomne pokrajine u ustavnom pravu Republike Srbije – osvrt na neka načelna ustavno pravna pitanja u postupku ocene ustavnosti Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine*, Pravni zapisi, godina IV br. 2
8. Milosavljević, Bogoljub (2020): *Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije*, Pravni zapisi, godina III, br 1 Pravni fakultet univerziteta Union, Beograd
9. Monteskeje, Šarl (Montesquieu Charles) (1989), *U duhu zakona* (preveo i priložima opremio Aljoša Mimica), ton 1 i ton 2, Beograd
10. Pajvančić, Marijana (2009), *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad adenauer, Beograd
11. Orlović, Slobodan i Ristivojević, Branislav, *Poseban zakon o suštinskoj autonomiji Kosova i Metohije*, Zbornik radova Univerzalno i osobeno pravo, Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici
12. *Ustav Republike Srbije iz 1990. godine*, Službeni glasnik RS br. 1/1990
13. *Ustav Republike Srbije iz 2006. godine*, Službeni glasnik RS br. 98/2006

SEPARATION OF POWERS IN AUTONOMOUS REGIONS AND LOCAL GOVERNMENTS

Summary: The Constitution of Serbia from 2006 proclaimed the principle of separation of powers, as a key principle and basic principle of the organization of state power. This principle was reinstated by the Constitution form 1990, which created a discontinuity with respect to the constitutional solutions hitherto envisaged the principle of unity of power, the assembly principle in which the assembly represented the highest authority. Separation of power implies that power is divided into legislation, executive and jurisdiction and that there is a balance and cooperation between them, as envisaged by the Constitution of Serbia, which adopts a parliamentary system of separation of powers, as opposed to another form of separation of powers, the presidential system, which is also adopted in many other countries, where differentiation between branches of government is more rigorously carried out.

Apart from the horizontal division of power, its vertical division is also significant for the organization of power, and by this principle, which constitutionally and legally resolves,

which in practice differs from normative solutions, deviates greatly from the constitutionally proclaimed organization of power on the principle of separation of powers, both in autonomous provinces and in local governments.

Key words: Separation of powers, unity of power, autonomous province, local government, constitution, statute, decentralization, deetatization and deregulation