

Дејан Вучетић

**МОДЕРНИЗАЦИЈА ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ У
ЕНГЛЕСКОЈ**

**- од традиционалне ка савременој локалној
управи -**

UDK 352(410)

Рецензенти: Проф. др Милан Петровић, Проф. др Предраг Димитријевић

Апстракт

Британска влада је 1999. године објавила своју програмску декларацију (*White Paper*) о модернизацији управе ("*Modernising Government*"). У склопу таквог опредељења приступило се коренитој и далекосежној реформи система локалне управе.

У овом раду је дато кратко излагање историјског развоја енглеске локалне самоуправе, јер неки од традиционалних облика још увек постоје. Сагледају се специфичности Енглеског система локалне самоуправе, почевши од правних извора релевантних за ову област, основних јединица локалне управе и структуре (органа) локалне управе,

преко послова изворног делокруга и односа са централним органима до најновијих измена уведених Законом о локалној управи из 2000. године.

Обзиром на то да даља модернизација српског система локалне самоуправе, након усвајања новог Устава, тек следи, том приликом биће неопходно узети у обзир и искуства из праксе других земаља, ради усвајања најбољих вредности и најбољих метода рада како би локалне власти биле у стању да обезбеђују услуге које грађани желе и за које се заиста може тврдити да су модерне.

Кључне речи: реформа државне управе, нови јавни менаџмент, енглеска локална управа, систем, структура, карактеристике, однос централних и локалних органа власти, интеграција, Закон о локалној управи из 2000. године.

Дејан Вучетић¹

МОДЕРНИЗАЦИЈА ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ У ЕНГЛЕСКОЈ

- од традиционалне ка савременој ујрави -

I. УВОД – Реформа локалне управе као део шире концепције модернизације јавне управе

Модерна држава развила се током друге половине прошлог миленијума и то првенствено у Европи. Досадашњи историјски развој модерне државе углавном је ишао у два смера: час одлучнија стабилизација и чвршћа интеграција, час брже мењање интересних темеља стабилизације, односно лабављење интегративних веза како би оне постале прикладније за повезивање све диференцираније структуре. Тако је успостављање апсолутне монархије у 17. и 18. веку или ауторитарних и тоталитарних држава у првој половини 20. века пример кретања према крутости, а демократске реформе и револуције у 18. и 19. веку одн. враћање вишестраначју у политици и кретање ка децентрализацији модернизацијом управних система у другој половини 20. века илустрација кретања према еластичности. Крајем прошлог и почетком овог миленијума последице глобализације и информатичке револуције подстакле су настојања да се национални системи јавне управе модернизују, учине ефикаснијим и економичнијим. У овом раду се описују таква кретања у једном делу система локалне власти Уједињеног краљевства Велике Британије и северне Ирске, у Енглеској.

Клатно државног развоја Велике Британије се поново покренуло у правцу веће децентрализације крајем седамдесетих година 20. века, под утицајем

¹ Асистент приправник Правног факултета у Нишу.

политичког деловања Конзервативне странке, тада под вођством Маргарет Тачер (Margaret Thatcher). Општа реформа након изборне победе 1979. кренула је од привреде. Надахнута економским доктринама неолиберализма, полазећи од понуде (supply-side economics) и монетарног учења Милтона Фридмана (Milton Friedmann) и чикашке школе, влада М. Тачер је спроводила радикалну приватизацију и потпуну доминацију тржишта као начела економске организације.

Када је у питању програм управних реформи, заокрет према "социјалном конзервативизму", довођење у питање универзалности концепције социјалне државе благостања и удаљавање од државног интервенционизма у привреди биле су главне тачке политичког приступа реформи.² У односу на управни систем том приступу је одговарао прелаз с "владања на управљање" (from government to governance), с елитизма британске државне управе, у оквиру политичких и уставних начела која се у Великој Британији називају Вестминстерским моделом, на "нови јавни менаџмент" (New Public Management).

Основна начела ове концепције су: прелаз јавне управе на методе менаџмента које су развијене и усавршене у приватно-власничкој привреди, унапред утврђени стандарди и мере успешности управе, тежиште на постигнутим резултатима, деконцентрација и децентрализација уз већу самосталну одговорност појединих јединица управног система, увођење метода тржишне утакмице у јавну управу, увођење јаче дисциплине и штедљивости у употреби јавних средстава³.

Друга идеја повезана с менаџерским приступом јавном сектору је идеја о управи коју покрећу жеље и тражња корисника. При томе, повећани степен независности руководиоца управне организације услов је за примену метода менаџмента. Главни циљ одн. главно мерило успешности таквог управљања је повећање квалитета управног рада, остваривање тзв. тоталног квалитета управљања (Total Quality Management)⁴. Тај циљ претпоставља такође захтев за

² David Marsh, David Richards and Martin J. Smith: Reassessing the role of departmental cabinet-ministers, *Public Administration*, vol. 78, no. 2, 2000, стр. 311.

³ Christopher Hood: A public management for all seasons, *Public Administration*, vol. 69, no. 1, 1991, стр. 4 и 5 и Richard A. Chapman: Change in the civil service, *Public Administration*, vol. 72, no. 4, 1994, стр. 600.

⁴ Jackson, Peter M.: Public sector added value: can bureaucracy deliver?, *Public Administration*, vol. 79, no. 1, 2001, стр. 19.

већим учешћем корисника у одлучивању, посебно у локалној управи, јер су корисници, проширенији, и поузданији извор информација о постигнутом квалитету управљања. Децентрализацији одлучивања и, одговорности у управи одговара непрестано праћење (monitoring) остварених резултата, као и упоређивање организација исте врсте које делују у исто време, на различитим местима одн. упоређивање ефеката рада исте организације у различитим временским моментима, где год је то могуће, на основу квантитативних показатеља (benchmarking). Менеџерском приступу јавној управи одговара и примена метода непосредног надзора, метода унуташњег регулисања независних "извршних агенција", оперативно осамостаљених управних организација, од стране централних управних органа. Сматра се да је спровођење реформе, али и нових метода рада у британској јавној управи смањило трошкове за 20 и више процената, тако да, упркос критикама, оријентацију британске јавне управе на примену метода привредног менаџмента треба посматрати као трајну, јер је настављена и под лабуристичком владом Т. Блера (Т. Blair).⁵

Лабуристичка влада је 1999. године објавила своју програмску декларацију (White Paper) о модернизацији управе ("Modernising Government"). Тај документ наглашава следеће практичне циљеве у усавршавању управе: да јавне службе буду непрекидно на располагању грађанима, да буду међусобно повезане тако да грађани с управом могу да ступе у контакт на једном месту, укидање непотребне управне регулације, да се до 2008. године сви контакти грађана с управом могу остваривати електронски, већа еластичност норми тако да се омогући њихово једноставно мењање, финансијски подстицаји за службенике, одговорност за непосредно пружање услуга грађанима, довођење у управу младих људи из других занимања и њихово брже напредовање. Те мере ће се остваривати у првом реду на следећим подручјима: формирање правне политике, организација јавних служби на услузи грађанима, повећање квалитета јавних служби, нова информатичка технологија, подизање угледа јавне службе.⁶

⁵ Скривени извор ефикасности налази се и у леденом смањивању свих јавних издатака за социјалну заштиту, здравство и школовање, у масовном отпуштању – демотирању социјалне државе. – Мирослав Печујлић, *Глобализација – два лика света*, Београд, 2002, стр. 20.

⁶ Modernising Government, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-08.htm> стр.1-3.

Слична начела садржана су у програмској декларацији за реформу локалне управе објављеној годину дана раније под називом "Модерна локална управа: у додиру са народом" чији су закључци уграђени и у Законе о локалној управи из 2000. и 2003. године. У ствари, може се рећи да је локална управа у последњих двадесет, тридесет година претрпела највише промена у односу на све остале делове јавног сектора. Комплетна реорганизација извршена је 1973. године, а затим су извршене нове реформе 1980-их и 1990-тих, закључно са Законом из 2003. године. Али, да би се оне исправно схватиле и успешно објасниле потребно је целовито сагледати генезу енглеског система локалне управе.⁷

II. Историјска подлога енглеске локалне самоуправе

Према академику Миодрагу Јовичићу⁸ излагање историјског развоја енглеске локалне самоуправе у делу Hart's Introduction To The Law Of Local Government And Administration несумњиво је најпотпуније и најбоље. У њему се целокупна историја енглеске самоуправе дели на шест периода: 1) средњовековни (од доласка Нормана до Тјудора), 2) период под Тјудорима, 3) осамнаести век, 4) период реформи у деветнаестом веку, 5) период упрошћавања (до 1939.), 6) период реорганизације (после другог светског рата). Овде ћемо, обзиром на сврху овог рада, само истаћи главне тачке у настанку и развоју енглеских локалних јединица.

Геополитички положај британских острва у преддржавном периоду организације државних структура учинио их је привлачним циљем насељавања становништва са европског континента. Близина Европе (најмања раздаљина износи 21 миљу) значи да је било релативно лако пребацивати се на стари континент, а да притом острвски карактер земље пружа одређену заштиту њеним становницима. Терен се постепено спушта од северозапада према југоистоку, у ком смеру теку и главне реке.

⁷ - Британски систем локалне самоуправе је изузетно збуњујући чак и за неког ко у њему живи.-, кажу аутори сајта: What is the structure of UK Local Government?, <http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm>.

⁸ Миодраг Јовичић, Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској (Упоредна студија), Београд 1963, стр 19.

Око II миленијума пр.н.е. почела су прва насељавања британских острва углавном из северне и западне Европе. Римљани под Јулијем Цезаром владају острвом од 55. године пр.н.е. па све до 407. године н.е. Упркос релативно дуготрајном периоду њихове владавине није дошло до романизације Енглеске као што се то десило у Галији односно Француској. Романизовани су били само горњи слојеви становништва. У IX веку, најнижа управна јединица била је село (vill, tun или hamlet). На сеоском збору (tunmoot) решавани су привредни и правни проблеми, распоређивани порези. Извршну власт представљао је сеоски старешина, тзв. “десетар” кога првобитно бира сеоски збор, а касније поставља краљ. Више управну јединицу чинила је “стотина” (ward), која обухвата неколико села и која одлуке доноси на зборовима тзв. “суду стотине” (hundred moot или hundred court) на којима су учествовали велики земљопоседници са тог подручја, представници села преко месног свештеника, сеоског старешине и четворице изабраних између најимућнијих у селу. Извршни орган је изабрани старешина. Јачањем краљевске власти, јавља се представник краља – стотник, који потискује изабраног старешину и почиње председавати скупштинама. Неколико “стотина” образује грофовију (shire, county). Све битније одлуке доносили су крупни земљопоседници, епископ, функционери грофовија и представници села (месни свештеник, старешина и четири најимућнија мештанина) на скупштини грофовије која се одржавала два пута годишње. На челу грофовије био је представник кланске аристократије кога поставља краљ – староста. Представник централне власти, кога именује краљ био је шериф, који је због јаких овлашћења био називан и окружним “вице краљем”. Прво раздобље лаког и честог продирања досељеника германског, данског и норвешког порекла у Енглеску завршено је доласком Нормана под Виљемом Освајачем 1066. године. У том периоду читава територија је друштвено, економски и политички организована. Више није било социјално празног простора. У тадашњој енглеској држави било је места и за келтско становништво које се пред новим повлачило у мање пожељне пределе или је остајало на земљи коју је сматрало својом, али као доњи слој. Тако је настала једна од

⁹ И. Д. Мартыусович, С. В. Юшков, Н. П. Дмитриевский, Општа историја државе и права – II део – Феудализам, Научна књига, Београд, 1949, стр. 47.

основних супротности Енглеске: постојање јаке централне државне власти са једне стране и подједнако традиционалне, аутономне локалне самоуправе.

У XIII веку формира се сталешко-представничка монархија, коју карактерише другачији распоред сила које је образују у односу на монархије континенталног типа. Треба напоменути и да је у Енглеској развитак капитализма почео већ у то време, пре него што се феудализам дефинитивно формирао. Оно што је карактеристика локалне самоуправе у овом периоду јесте да су Нормани задржали већину институција претходног, англосаксонског периода. У сферу њене надлежности улазили су како послови локалног карактера тако и они општедржавног карактера. Подручје села се, по правилу, поклапало с подручјем феудалног добра (manor) и црквене парохије (parish). Локалну власт у селима представљао је “суд феудалног добра” (manorial court).¹⁰ Долази до диференцијације функција шерифа, а јављају се и две нове изборне функције – констебл и коронер¹¹. Крајем XIII века установљена је функција чувара мира или мировних судија (justices of peace) бираних из круга месних земљопоседника (squires). Они су половином XIV века добили и судијске надлежности и њих је именовао краљ. Крајем XIV века установљене су скупштине мировних судија грофовија, тзв. “кварталне скупштине” јер су се одржавале четири пута годишње, а путем којих су мировне судије вршиле најважније функције локалне управе.

За време династије Тјудора локална самоуправа задржава облик који је имала у претходном периоду, уз тенденцију потчињавања локалних јединица контроли централне власти. Јавља се нова функција: лајтнант или лорд, који се налазио на челу мировних судија и полиције, а кога је именовао краљ. XVI век карактерише развој најниже ћелије локалне самоуправе – парохије, којој су Тјудори наметнули низ функција општедржавног значаја: одржавање друмова и мостова, старање о сиромашнима итд. и која се уз мировне судије у овом периоду наметнула као једини облик локалне самоуправе. Парохијски

¹⁰ Sir Ivor Jennings у књизи Principles of Local Government Law (London, 1960) на стр. 22 каже: - Употреба речи “суд” не сме бити узета у смислу правосудног тела. Природно, једна од њихових природних функција била је да решавају спорове и кажњавају прекршиоце...Модерна навика разликовање “судског” од “административног” не сме нас ослепети, да не приметимо да упркос чињеници да је “судска” администрација, ипак је и даље администрација... У норманска времена такво разликовање није вршено.

¹¹ И. Д. Мартыусович, С. В. Юшков, Н. П. Дмитриевский, оп. цит. стр. 162.

збор је постао, осим црквеног, и световни орган управљања. После 1601. године, тј. после доношења Закона о помоћи сиротињи (Poor Relief Acts), парохије су постале надлежне за разрезивање и убирање сиромашког пореза и за указивање помоћи сиротињи. И сви остали порези увођени касније, у вези с организовањем нових служби локалне самоуправе, били су брига парохија. Парохија је требало да обезбеди и постојање и рад извесних службеника, као нпр. црквених чувара (churchwarden), полицијаци (petty constable), надзорника сиротиње (overseer of the poor) и надзорника друмова (surveyor of highways).¹² Грoфовије су остале независне од државних органа, али су биле под надзором државних органа. Године 1835. извршена је реформа градске самоуправе Законом о општинском корпорацијама (Municipal Corporation Act), док су грoфовије и парохије остале у ранијем стању. Образована су градска већа састављена од већника и староста. Већнике су бирали порески обвезници једнаким гласањем, док су старосте бирали од стране самих већника. У надлежности градских већа било је управљање имовином, полицијом и јавним редом и миром. Насупрот схватањима која су преовладала после Револуције од 1688. године, о непотребности било каквог централног надзора над радом локалних органа, преовлађује мишљење да је изванредан степен надзора неопходан и он се постепено и уводи, посебно у вези са давањем државне помоћи локалним властима, која има за циљ да обезбеди средства за једнообразно обављање појединих служби у целој земљи. Законима о јавном здрављу (Public Health Acts) од 1872. и 1875. године извршена је подела земље на градске и сеоске санитарне округе, који заправо представљају нову територијалну јединицу између грoфовије и парохије. 1888. године реформа је обухватила и грoфовије (односно округе), а 1894. године и парохије са више од триста становника добијају своја већа. На тај начин све функције локалне самоуправе дефинитивно прелазе у руке буржоазије, а самоуправа добија савремене контуре.¹²

Закон о локалној управи из 1888. године установљава 62 већа грoфовија, укључујући грoфовијско веће Лондона, док наредни из 1894. године успоставља 535 градских дистриката (округа, односно срезова како их назива академик Јовичић), 472 сеоска округа, 270 неокружних градова. Кодификацији законодавства из области локалне самоуправе приступљено је тридесетих година 20-ог века и резултат трогодишњег рада представља Закон о локалној

¹² Види: Office of the Deputy Prime Minister, Local Government White Paper: Modern local government: in touch with the people, www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/pdf/odpm_locgov_pdf_605468.pdf.

управи (Local Government Act) од 1933, који и данас чини законску основу система енглеске локалне самоуправе. Цела земља је, у начелу, подељена на грофовије, који се са своје стране деле на градске и сеоске округе. Сеоски окрузи, опет, садрже већи или мањи број парохија, као најнижих јединица. Ван грофовијске организације стоје окружни градови.

Закон се, међутим, није односио на град Лондон чију самоуправу регулише посебно законодавство. Године 1899. донет је први Закон о управљању Лондоном (London government act) који успоставља 28 метрополских градских већа и Корпорацију Лондона. Други закон је донет 1963-ће године и њиме су креирана 32 метрополска града, и веће ширег Лондона (Greater London Council).

Следећи Закон о локалној управи донет је 1972. године. Њиме су из система локалне управе уклоњени окружни градови, број грофовија у Енглеској је смањен на 45, установљено је 6 метрополских грофовија и 39 неметрополских грофовија. Нови Закон из 1985. године укида веће ширег Лондона и 6 метрополских грофовија и успоставља директно изабрану образовну власт унутрашњег Лондона (Inner London Education Authority, ILEA), која ће бити укинута три године касније 1988. Законом о реформи образовања. Следећи Закон о локалној управи донет је 1992. године, којим се извршила даља структурална реорганизација локалних система у правцу њиховог уједначавања и стварања унитарног система. О последња два закона донета 2000. и 2003. године говорићемо опширније нешто касније.

III. Правна регулатива, структура и органи локалних једница власти

3.1. Извори права енглеске локалне самоуправе

Најважнији извор правних норми везаних за постојање, организацију и рад локалне самоуправе представљају закони, пошто енглески устав (односно оно што се под њим подразумева) не садржи никаква правила која се посебно односе на локалну самоуправу. Постоји огроман број закона, и подзаконских општинских аката који регулишу ову материју, с тим што прописи које не доноси Парламент морају бити донети са његовим одобрењем и уз његову потврду.

Разликују се две врсте закона које доноси Парламент: општи (General Acts) и локални (Local Acts). Први се односе или на све јединице локалне самоуправе, или на поједине типове или на функционисање појединих служби у оквиру локалне самоуправе и, с обзиром на дејство, могу да буду обавезни (Obligatory Acts), допуштајући (Permissive Acts) или усвојиви (Adoptive Acts). Ови последњи се примењују само на оне локалне власти које их по одређеном поступку усвоје, док за оне које то не учине они као да не постоје.

Друга врста закона (Local Acts) су заправо облик индивидуалних закона (Private Bills), који се доносе у интересу или у корист једног или више лица, а којима се локалним јединицама дају посебна овлашћења која одговарају њиховим специфичним потребама. Право предлагања доношења индивидуалних закона имају све локалне јединице осим парохија. У остале изворе права локалне самоуправе спадају разни подзаконодавни општи акти централних органа управе (Provisional Orders – привремене наредбе, Rules – правилници, Orders – наредбе, Regulations – уредбе).¹³

Потребно је још имати у виду, када је у питању правни положај јединица локалне самоуправе, да се сва правна лица у енглеском праву деле на правна лица по Common Law-у и правна лица створена путем закона. У прву групу спадају она створена краљевском повељом или она за која се одувек знало да су правна лица, и њихов положај је повољнији, јер су овлашћена да раде све што и физичка лица, тј. све што није изричито забрањено. Када је у питању друга група правних лица, она су подложна доктрини ultra vires, значи имају само овлашћења која су им додељена законом којим су створена. Све локалне власти у Енглеској представљају правна лица али неке од њих спадају у прву, а неке у другу категорију правних лица, па се тако и њихов правни положај разликује.

Најзад и саме локалне власти уживају право да доносе извесне опште прописе који важе на њиховој територији. То су: статути (Standing Orders) и локални прописи (Byelaws).

¹³ Поступак за њихово доношење је регулисан Законом о подзаконским прописима (Statutory Instruments Act).

3.2. Јединице енглеске локалне самоуправе

Парохија (Parish) је најмања и становништву најближа јединица локалне самоуправе, која је, као што смо већ напоменули некада била део црквене управе, а чије су модерне основе постављене Законом о локалној управи из 1894. године. У свим парохијама одлуке се доносе на парохијским зборовима, а неке имају изабрана парохијска већа као носиоце локалне власти са мањим бројем послова у изворној надлежности (нпр. одржавање терена за рекреацију, аутобуских станица итд). Закон о локалном управљању и опорезивању од 1997. године (Local Government and Rating Act 1997) парохијским већима преноси у надлежност и послове везане за право транспорта и превенцију криминалитета. Парохија може постати град, чиме би парохијско веће постало градско веће (town council), а председник већа градоначелник. Обухватају подручја на којима живи до 30.000 становника, иако је тај број најчешће знатно мањи. Тренутно их је 10.376 у Енглеској и 867 у Велсу.

Парохије се налазе у саставу округа (District), који представљају територијалну јединицу локалне самоуправе у Енглеској изван подручја ширег Лондона (Greater London). Током 19. века округ је формиран као посебна територијална јединица, смештена негде између грофовије и парохије, уједначавањем разноврсних специјалних јединица, тзв. ad hoc власти, које су се током времена формирале за поједине послове. У новим окрузима обједињени су дотадашњи санитарни окрузи, школски одбори, одбори за путеве, а послови социјалне заштите пренети су од старатељских одбора на грофовије. Закон о локалној управи из 1972. године установљава поделу на 36 метрополских и 296 неметрополских (обичних) округа. Након укидања 6 метрополских грофовија Законом о локалној управи из 1985. године, њихове надлежности су углавном пренете на метрополске округе. Основни носилац власти је окружно веће које одређене послове има у својој ексклузивној надлежности док неке дели са већем грофовије. Надлежности се разликују и у зависности од тога да ли је веће округа метрополског или не-метрополског карактера. Али о свему томе ће бити више речи нешто касније. Дистрикт може понети свечану титулу града (Borough) даровану свечаном краљевском повељом, а на основу петиције већа округа.¹⁴ У складу са тим мењају се и

¹⁴ У време Англосаса град тј. варош (borough) је представљао урбано насеље, са катедралом и тргом најчешће утврђено. Формални карактер града насеље је стицало

називи органа округа. Ово, међутим, не утиче на измену надлежности, али може изазвати забуну, јер је јединица локалне самоуправе под тим називом постојала све до 1972. године када је укинута.

Најшира територијална јединица, ван ширег подручја Лондона, у чијем су саставу окрузи је грофовија (County). Законом о локалној управи из 1972. године образовано је 45 грофовија за Енглеску (и 8 за Велс) од којих је 6 метрополских, а 39 неметрополских. Метрополске грофовије: западни Мидлендс (око Бирмингема), шири Манчестер (Greater Manchester), Мерсисајд (Merseyside) око Ливерпула, Јужни Јоркшир (око Шефилда), Западни Јоркшир (око Лидса) и Тајн и Вер – Тупе and Wear (око Њукастла и Тајна), се укидају Законом о локалној управи из 1985. године, а њихове надлежности се преносе на округе. Закон о локалној управи Велса из 1994. године реорганизује територијалне локалне јединице у Велсу и од 1996. године све грофовије и окрузи су замењени са 11 грофовија и 11 окружних градова (county boroughs), чиме је у Велсу формирана једноступена локална самоуправа, што је крајњи циљ читаве реформе локалне самоуправе у Енглеској.

Из свега напред изнетог јасно се уочава тенденција ка интеграцији целокупног система локалне самоуправе у Енглеској у једноступен систем. Такође се може закључити да он у овом тренутку носи обележја двоступеног система. Пре реформе извршене 1972. године целокупан систем био је тростепен.¹⁵

3.3. Органи енглеске локалне самоуправе

Основни органи локалне управе у Енглеској, изузев Лондона, су већа: грофовија, окружна и парохијска.¹⁶ У питању су институције представничке демократије на локалном нивоу, за разлику од парохијског збора (parish meeting) који представља скупштину свих становника, и институција је непосредних демократских процеса. Као локална представничка тела већа су главни канал

краљевом повељом (charter) чиме је изузимано из територијалне власти феудалца на чијем се подручју налази и постаје јединица политичког система. Прва таква повеља додељена је Малмсберију у Вилтширу 880. године. У оквиру градова најниже тачке где се одиграва непосредан контакт и врше послови строго локалног карактера су тзв. месни центри (neighbourhood centres).

¹⁵ М. Јовчић, оп. цит., стр. 50.

¹⁶ У Велсу то су: грофовијско веће, веће окружног града, и веће комуне.

кроз који локално становништво врши свој утицај на обављање послова од локалног значаја. У округу један представник долази на отприлике 2.000 бирача, у грофовији на 10.000 бирача, на 19.000 бирача у метрополитенским грофовијама, а 80.000 бирача даје једног одборника за грофовијско веће Лондона. Сви одборници се бирају на четири године.¹⁷ До 1973. године функција одборника је била бесплатна, а након тога предвиђене су одређене накнаде. Отприлике у том периоду у локалним већима се учвршћује и позиција странака, а одборници се организују на партијском принципу у већини грофовија. До тада, политичка борба на локалном нивоу углавном се водила око локалних платформи и интереса, а одборници су били организовани на партијском принципу у мање од половине грофовија.

Текуће послове већа обављају преко комитета одн. одбора, (committees), који се бирају на период од једне године, при чему највећи број њихових чланова чине одборници уз кооптирање појединаца из редова грађана. Број и врста комитета се разликује од већа до већа, а типични су комитети за послове полиције, образовања и социјалне заштите деце. Према потреби се могу формирати и поткомитети. Комитети могу бити овлашћени и за доношење одлука готово о свим питањима осим о онима које су финансијског карактера. Потребно је споменути и Одбор за утврђивање политике и средстава (Policy and Resources Committee), односно координациони одбор како се обично назива, затим ту су и пододбори за финансије, за особље, земљишне односе, и за оцену функционисања локалних власти.

На челу локалне управе је деловођа (clerk) кога као професионалца именује веће. Оно поставља и неке друге значајније управне функционере: шефове главних управних служби и благајника.

Ипак главни индивидуални функционер је начелник (mayor) или председник (chairman) кога бира веће најчешће између својих чланова, по правилу на годину дана. Он председава седницама већа и представља локални систем – како у јавним тако и у приватним пословима.

¹⁷ До реформе из 1972. године постојале су две врсте одборника: изабрани (councillors), и кооптирани (alderman), који су чинили до једне трећине укупног броја свих одборника. Кооптација се вршила на шест година и имала је смисао да осигура континуитет и одређени социјални састав већа. Изабрани одборници су били бирани на три године.

IV. Послови у надлежности јединица локалне самоуправе

Послови јединица локалне власти се као и послови централне државне управе могу поделити на регулативне послове власти и продуктивне послове служби.¹⁸ Због укључивања црквених државних јединица, парохија у државну управу, у Енглеској се развој јавних служби у оквиру државног управљања јавио раније него другде. Црква је свугде била носилац зачетака јавних служби у подручју образовања, здравства и социјалне заштите.

Приликом одређивања надлежности јединица локалне самоуправе путем закона и подзаконских аката пошло се од примене метода енумерације, који подразумева да су локалне јединице надлежне само за оне послове које централни органи на њих изричито пренесу. Дакле, установљена је презумпција централне надлежности за све послове.

При томе треба имати у виду да све локалне јединице приближно исте величине и организације не морају имати исти делокруг послова, као што је то рецимо код нас случај.

Када је надлежност одређена општим законом о локалној управи, онда важи подједнако за све локалне јединице. Међутим, свака локална јединица може предлагати Парламенту доношење посебних закона који важе само за ту јединицу и преносе одређене послове само на њу (тзв. Private Bills). Та специфичност енглеског законодавства доводи до великих разлика у стварним овлашћењима између локалних јединица.

Послови локалних јединица самоуправе се могу поделити на обавезне и факултативне у зависности од тога да ли су оне обавезне да обављају одређени посао који је на њих пренесен централним актом или само имају право да га обављају.

У вези са овим треба напоменути да би локална јединица требало да буде довољно велика како би могла да осигура финансирање основних локалних

¹⁸ Еуген Пусић, Управни системи, Књига I, Загреб 1985. године, на стр. 344. каже: У домени регулативне надлежности истичу се, по садржају, послови полиције. Службе се дијеле на особне (на примјер просвјета и култура, социјална заштита, становање) и на околишне (на примјер, урбанистичко планирање, локални промет, развојна политика).

служби. Та величина ипак мора бити ограничена како јединица локалне самоуправе не би постала превелика и како се тиме не би довела у питање њена основна карактеристика: контакт са становништвом.¹⁹

За грофовију су карактеристични послови полиције, грађевинске регулативе, контроле мера, инспекције хране и лекова, изградње и одржавања путева, и послови локалног промета. У грофовијама ван градских подручја врше се још и послови просвете, библиотекарски послови и послови социјалне заштите, док су послови планирања и развоја, мелиорације и одводњавања, односно одржавања музеја подељени између грофовија и округа.

Окрузи су осим за послове социјалне заштите задужени и за стамбену политику и изградњу станова, послове заштите животне околине, чистоће и канализације. А градски окрузи врше још и просветне и библиотекарске послове, односно послове социјалне заштите.

У парохијама се обављају послови стриктно локалног значаја и најчешће су везани за паркове и рекреацију.

Остављена је широка могућност делегације послова са грофовија на округе. За обављање послова из области здравства и водопривреде надлежне су посебне јединице. Центални органи обављају низ управних служби које се у другим земљама сматрају пословима локалног карактера. Дакле, у послове типично локалног карактера спадају: образовање, социјалне службе, планирање, стратегијско планирање и контрола развоја (локално планирање), библиотекарски послови, одлагање и сакупљање отпада, трговински стандарди, противпожарна заштита и служба спасавања, планирање хитних интервенција, путеви, аутопутеви и транспорт, стамбена изградња и санитарна служба.

Локална управа у Енглеској и Велсу запошљава преко 2,1 милиона људи и троши 70 милијарди фунти годишње, што чини око 25% јавне потрошње. Финансирање локалног система управљања врши се из три извора: (а) порез на некретнине у локалној јединици (rates), (б) накнаде које плаћају корисници јавних служби, приход од најамнина и такси, и (в) субвенције. Пошто

¹⁹ Опсежна истраживања извршена у вези са припремањем реорганизације локалне управе 1973. године показала су да оптимум лежи између 250.000 и једног милиона становника.

већа убирају приближно четвртину своје потрошње, остатак намирују субвенцијама Владе. Субвенције понекад износе близу половине локалних прихода.

V. Однос централних и локалних органа

Када је пак у питању однос централних и локалних јединица власти и њихов међусобни утицај, односно пре свега утицај који централне власти могу имати на локалне, онда се он може оценити као јак из три разлога.

Прво, локалне јединице се могу стварати само законом. Друго, надлежност локалних органа власти се одређује централним прописом и то методом енумерације, као што смо већ напоменули. При томе ове законске границе контролишу судови који могу на тужбу интересената укинути или поништити одређени локални акт, јер представља прекорачење овлашћења у складу са концепцијом *ultra vires*. Треће, постоји развијен систем надзора централне државне управе над локалном, који има неколико својих модалитета. Ту је првенствено давање упутстава, инструкција и информација од стране централних органа локалним, који су са своје стране у обавези да шаљу извештаје о свом раду, стању послова и друге статистичке податке централним органима. За одређене одлуке локалне јединице потребно је претходно одобрење централног органа, пре свега за опште развојне планове грофовија, за нека именована односно отпуштања, за законске предлоге којима би се проширила надлежност локалних система, као и за неке индивидуалне акте, односно узимање зајмова у вези са одређеном службом. Сви ови елементи, као и решавање по жалбама против одлука локалних власти, спадају у општи надзор.

Посебан вид надзора централних над локалним јединицама је инспекцијски надзор, којом приликом централне инспекције могу интервенисати у локалним пословима на подручју полиције, ватрогаства, образовних установа, и социјалне заштите деце.

Центални органи могу са једне врсте преносити послове на другу врсту локалних органа, што је такође последица надзора који врше над радом локалних јединица. Ипак, најделотворнији је утицај који централни органи врше на локалне системе путем субвенција и дотација.

По узору на шведску институцију "омбудсман", у Енглеској су уведене комисије које бира Парламент, а које могу, на жалбу грађана, да испитују деловање било ког управног органа и да предузимају одговарајуће кораке. Такве комисије Парламента постоје и за локалну управу.

VI. Закон о локалној управи из 2000. године²⁰

Реформа локалне управе је интензивирана деведесетих година 20-ог века. На основу овлашћења из Закона о локалној управи из 1992. године влада је основала Комисију за локалну управу са задатком да изврши ревизију локалне управе у Енглеској (Local Government Commission for England) која је препоручила измену законодавства у правцу увођења унитарног система локалне самоуправе у неметрополским подручјима, промене граница јединица локалне самоуправе и измене изборних система. После јавних консултација у Шкотској и независне ревизије у Велсу, у њима се 1996. године успоставља унитарни систем, а и у Енглеској је у неким деловима земље (неметрополским подручјима, а на подручју ширег Лондона од 1986. године) дошло до померања ка унитарној власти, док је у другим деловима земље задржан постојећи систем из два нивоа.²¹

У врло кратком временском периоду (1999. године, 2000. године, 2003. године) донета су три закона о локалној управи. Први и последњи се претежно баве питањима финансијске природе, те ћемо се у овом делу бавити само изменама у структури локалне власти које су уведене Законом из 2000. године.

Новим Законом о локалној управи су већима дата већа овлашћења да промовишу економску, социјалну и еколошку добробит локалних заједница, повећана је одговорност већа, предложене су нове етичке норме за одбор-

²⁰ Закон о локалној управи из 2000. је ступио на снагу у Енглеској 18. октобра 2000, може се наћи на адреси: <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm>.

²¹ Локална управа се у Севемој Ирској развијала независно од остатка Британије. 1972. године је Стормонт, Парламент Северне Ирске, управљао многим службама које су у осталим деловима Британије биле у надлежности локалне управе. Кад је Стормонт укинут 1972. године надлежност над овим службама су преузели именовани обласни одбори. Истовремено је основано двадесет и шест нових унитарних локалних управа. Њихове директне надлежности су релативно ограничене.

нике и чланове управе, као ефикасан начин борбе против локалног непотизма, отворена је могућност чешћег спровођења локалних избора и предвиђен нов, јединствен буџет за финансијску подршку мањинским и другим угроженим групама грађана.

Чланом 11. предвиђене су три врсте непосредно изабраних управно-извршних органа локалне јединице:

- 1) Директно бирани градоначелник и његов кабинет. Градоначелник се бира непосредно, а он онда од чланова већа бира кабинет.
- 2) Кабинет са лидером. Веће бира лидера, а кабинет је сачињен од чланова већа које је или именовао лидер или изабрало веће. Лидер се за своја овлашћења ослања на подршку чланова већа пре него на гласачко тело и може бити замењен од стране већа.
- 3) Директно изабрани градоначелник и менаџер већа. Градоначелник се бира директно и даје политичко вођство службенику или "менаџеру" коме су делегирани и стратегијско креирање политике и свакодневно одлучивање.

Локална заједница сама бира облик извршно-управног органа. Тамо где заједница жели директно изабраног градоначелника, организује се референдум. Референдум се може сазвати и на основу петиције коју је потписало 5% изборног тела.

Одвајање извршног тела даје нове улоге онима изван тог тела. Чланови већа ће надгледати одлуке извршног тела; вршиће ревизију посредством комитета за надгледање и проверу рада; заједно ће деловати као јединствено тело при изгласавању буџета и нацрта политика; такође ће доносити и одлуке о неким питањима планирања и издавања дозвола.

У чл. 4. ст. 1. Закона предвиђа се дужност локалних власти да припремају "локалне стратегије" за промовисање или побољшање економске, социјалне и еколошке добробити у својим областима и да тако допринесу одрживом развоју заједнице. Четири кључне компоненте стратегије су: одређивање дугорочне визије развоја локалне јединице са фокусом на циљеве које треба остварити, израда плана рада којим се идентификују краткорочни приоритети и активности које ће допринети остварењу дугорочних циљева, заједничка обавеза да се план рада оствари и да се донесу предлози како се то може учинити, организовање надзора над имплементацијом плана рада и периодична ревизија стратегије заједнице.

Локалне јединице су у обавези да установе комитете за стандард (чл. 56-56) и усвоје кодекс понашања одборника заснован на националном моделу, који њихови чланови морају да прихвате. Нови модел ће садржати доследне принципе које поставља Влада и подржава Парламент, а биће примењиван и кодекс о понашању запослених који ће бити укључен у услове за склапање радног односа.

Ново независно тело, Одбор за стандарде Енглеске (чл. 57-58), биће постављено да испита писмене притужбе на одборнике који крше кодекс већа. Ако истрага утврди да за притужбу постоје основе, биће сазван независни суд који ће одлучити да ли је тај одборник прекршио кодекс или није. Суд ће моћи да наметне казне у распону од јавне опомене до суспензије одборника на пет година.

Осим тога што уводи нови етички оквир, закон уводи и одреднице којима се може одбити накнадни намет и омогућава инспекторима да захтевају враћање незаконито потрошеног новца.

Закон у чл. 85. омогућава да се избори за одборнике већа промене на један од три могућа начина. То су:

- Општи избори - када се сви чланови већа бирају сваке четири године.
- Избори половине - када се половина чланова бира сваке друге године.
- Избори трећине - када се у сваком периоду од четири године три године за редом бира трећина чланова.

Закон о локалној управи пружа нову могућност да се промени учесталост избора за локална већа. Људи ће путем гласачких кутија моћи да саопште већу шта мисле о његовом деловању и политици. То ће побољшати локалну демократију и пружање услуга и подстаћи локалне власти да буду отвореније и осетљивије за потребе чланова својих заједница. Чешћи локални избори могу довести до бољег континуитета и стабилности локалних већа пошто сваке године само једном делу одборника истиче мандат.

VII. ЗАКЉУЧАК

Локална заједница као “узглавље савремене цивилизације”, односно “уређен систем остваривања права локалне самоуправе, путем којег грађани у локалним јединицама непосредно и преко својих слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног интереса за локално становништво, располажући сопственим изворима јавних прихода и поступајући по начелу уставности и законитости”²² је врло сложен друштвени и правни феномен, о коме чини се сваким даном све мање знамо, јер динамика и непојмљиво убрзање у свим сферама живота непрестано измичу научну и истраживачку подлогу са које би се она могла посматрати. Нови Закон о локалној самоуправи Републике Србије (“Службени гласник РС”, бр. 9/2002) представља покушај приближавања савременој, пре свега европској, регулативи ове области, али га и даље карактеришу једностепеност и униформност организације локалних управних система, као и пословнична неефикасност одн. неспособност да се у пракси успешно изађе у сусрет потребама грађана. Са најављеним променама Устава, отвориће се нове могућности за даљу модернизацију српског система локалне самоуправе.

Лекције научене приликом проучавања локалних система управљања других држава (поготову оних из другачијег државно-правног миљеа) имају огроман потенцијал и у креирању наше будуће локално-правне политике и у примени ефикаснијих начина пружања услуга. Да би креирање правне политике било ефикасно, није довољно само да се она осмисли у централним државним органима, већ је неопходно узети у обзир и искуства из праксе и наше, али још више, праксе других земаља. Помоћ практичних сазнања и искуства других правних система, бољи је модел од приступа са врха наниже који нам је свима исувише добро познат.

Усвајање најбољих вредности и најбољих метода рада биће награђено стварањем нових јавних служби, које ће бити стању да обезбеђују услуге које грађани желе и за које се заиста може тврдити да су модерне.

²² Др Радивоје Маринковић, Локална самоуправа – старе и нове недоумице, Београд, 1998. године, стр. 77.

Dejan Vučetić, LLB
Junior Assistant

Modernizing English Local Government - From Traditional Towards to Modern Local Government -

Summary

In 1999, the British government published its programme declaration called the White Paper on "Modernising Government", which was the starting point for launching the radical and far-reaching reform in the system of local government.

In this paper, the author has briefly illustrated the history of the English local government, as some of the customs are still in use. The author has considered the specific features of the English local government system, starting from the legal sources relevant to this area, the basic units of local government and the structure of local administration authorities, including the municipal services and relationship with the central government authorities, and ending with the latest changes enacted in the Local Government Act 2000.

As further modernization of the Serbian local government will take place after the adoption of the forthcoming constitutional changes, it is necessary to take into consideration the practical experiences of other countries in order to find the best solutions and methodology to help the local government authorities provide the services which the citizens will consider modern and indispensable.

Key words: Government reform, new public management, English local government, system, structure, characteristics, relationship between the central and local government, integration, Local Government Act 2000.

РАДОВИ СА НАУЧНИХ СКУПОВА
