

последикама које се тешко отклањају. Тада постају очигледна огромна преимућства научне организације студиозности, планског рада, ангажовања стручних кадрова, итд. Ту постоји нужност лабораториског — како сматра експериментална јуриспруденција — испитивања и приучавања права пре него што оно почне дејствовати у друштвеном животу.

Упозоравајући на то, и снажно и убедљиво и оправдано, експериментална јуриспруденција као покушај и појава, без обзира на средину у којој се појавила и на одјеке које је досад имала или ће имати, представља користан и значајан корак у развијању савремених правних наука. Покрећући на нов начин низ методолошких и практичних проблема развоја и улоге правне науке, експериментална јуриспруденција себи обезбеђује место оних резултата у правним наукама који не могу остати незапажени, па ма како били оцењивани.

Др. Стеван К. Врачар

ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ЦЕНТРАЛНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У САВРЕМЕНОЈ ЕНГЛЕСКОЈ

Увод (1). — Литература о енглеској локалној самоуправи је прави мозаик контрастних верзија. По једној варијанти, умерено-реформистичкој и скоро потпуно правнотехничкој, стање локалних јединица је у основи добро тако да су потребна само извесна побољшања, знатна али не и пресудна (2). Изгледало би да је овако расуђивање оптерећено заиста импресивним резултатима локалних власти у организацији и техници пословања. По другој варијанти усамљених енглеских социјалистичких, немарксистичких теоретичара (3), на пример, гилд-социалиста, неопходна су радикална померања у јединицама локалне самоуправе, као део опште, више еволутивне трансформације британског друштва (4). Ова варијанта се слаже са предходном да енглеска локална самоуправа има много повољних страна, али се коренито разилази у оцени да све оно што је у њој добро јесте и споредно: суштински, као друштвена појава, тзв. локална влада Британије је у дубокој кризи. По трећој, марксистичкој (5) варијанти друга варијанта је у многоме исправна, а преко ње делимично и прва варијанта у погледу повољног мишљења о правнотехничким успесима енглеске локалне самоуправе. Превазилажење варијанте енглеских социјалистичких теоретичара почиње тамо где марксистичка концепција гледа даље од њих, јер социјалистички преображај не сматра крајњим циљем већ путем који води комунистичком друштву. Отуда је радикализам марксистичке варијанте битно револуционарнији и у погледу конститутивних елемената локалне самоуправе.

(1) У овом раду говориће се само о локалној самоуправи Енглеске и Велса. Остала подручја Велике Британије неће се узимати у обзир, пошто имају извесне небитне особености чије би излагање компликовало разматрање проблема.

(2) В. о реформистичкој струји, на пример J. J. Clarke: *The Local Government of the United Kingdom*, London, 1955.

(3) Енглеска лабуристичка партија је поборник прве варијанте.

(4) В. G. D. H. Cole: *Guild-Socialism Re-stated*, London. Упор. његову књигу *Local and Regional Government*, London, 1947.

(5) Реч је о класицима и југословенским марксистима. КП Енглеске није ни мало одмакла од умерено-реформистичке варијанте.

Све те варијације на тему енглеске локалне самоуправе јесу плод научног (наравно методолошког разноликог) типа посматрања. Постоји и белетристичка верзија која је најприближнија марксистичком становишту о енглеској локалној самоуправи. Такозвана локална влада Енглеске ретко је добро пролазила у романима чак и самих Енглеза. Нећемо се задржавати на тамној слици коју пружају, на пример, Дикенс и Шарлота Бронте, према којима произилази да ни демократизација ни модернизација енглеске локалне самоуправе у XIX веку није баш била толико славна и без мрља као што би се могао стећи утисак из званичних историја. Да се послужимо закључком проф. Жана Мејноа о опасности искривљавања стварности у машти књижевника (6), с том оградом што сматрамо да је претеран, па да претпоставимо да су ови аутори преко мере били пристрасни. Али, како стоји са том претпоставком када се линија мрачног пејзажа енглеске локалне самоуправе наставља и данас, као, на пример у роману Ц. Брејна „Мансарда“ према коме је снимљен исто тако критички настројен филму „Пут у високо друштво“. Остављајући по страни есејистички прилаз Брејну, на пример, енглеског критичара Алека Брауна који му одриче квалитете зато што је литерата „Младих гневних људи“, у сваком случају можемо утврдити једну интересантну чињеницу. Пројекција садашње енглеске локалне самоуправе, напосе њеног службеничког система, у приказима енглеских правних стручњака, на пример, проф. Честера, одаје утисак рационалности, ефикасности и хуманости. Међутим, баш у том погледу боје „Мансанде“ су тамне. Главни јунак романа, службеник, који потиче из радничке класе, осећа се несрећан на послу у градском самоуправном органу који учествује и не пружа довољне материјалне основе за израз његове личности која је сапета у фактичким дистанцама између њега и високог друштва. Једини пут ка правом животу он гледа баш у бекству из службеничких окова у локалној заједници. Можда је у питању погрешна процена ситуације од стране главне личности романа. То би се вероватно могло приговорити. Међутим, онај тип локалног службеника који се задовољава својим послом неминовно постаје формално задовољни малограђанин. Лик локалног шефа, који би по оцртавању енглеских правних стручњака, требало да буде оличење праведности и самосталности је бирократа, који има нељудски однос обучен у рукавице центлменства и који нема своје ја, управо његово друге ја је најбогатији човек локалне јединице који је уствари целу држи у својим рукама.

Вероватно је да ту има претеривања и да се према Брејновом делу треба односити са резервом. Одмах се може напоменути да је можда и сувише потенциран утицај капиталисте, а да се не види у ствари првенствени утицај државне бирократије, нарочито државних управних органа што је претежан предмет овога рада.

Не задржавајући се на овој литерарној илустрацији која је само једна мала допуна излагања неких правних и друштвених односа енглеске локалне самоуправе, можемо на крају уводног излагања да кажемо: упркос мноштву противречних верзија о енглеској локалној самоуправи,

(6) Ж. Мејно: Увод у политичку науку, Београд, 1960, с. 218—221.

ипак се не треба осећати као после читања „Рашомона”, тј. безнадежно се запитати, па где је ту истина? Већ сам факт да ни једно мишљење о енглеској локалној самоуправи није сасвим оптимистичко показује да у њој није нешто у реду. Чињенице које у овом раду следе, по њиховој целини судећи, показују оправданост идеје о животној кризи енглеске локалне самоуправе и неопходности њеног револуционарног преображаја.

Друштвено-историска основа. — За приступ енглеској локалној самоуправи може се рећи слично ономе што је Е. Штраус истакао као методолошку поставку за анализу бирократије, (уосталом енглеска локална самоуправа се такође бирократизује): „Било који закључци да су у питању о узроцима и перспективама” енглеске локалне самоуправе ти закључци „не смеју да се извлаче у вакуму апстракције”. Енглеска локална самоуправа је укоренењена дубоко у енглеску прошлост. „Једина алтернатива је покушај историског” (7) прилаза који ће дати још једну димензију главном предмету рада.

Корисност таквог прилажења одмах се потврђује. Енглеска локална самоуправа је и у прошлости била под знаком унутрашњих и спољних противречности. „Златно доба” њеног развоја (XVII и XVIII век) је један од примера како називи могу да буду варљиви. Тачно је да је она тада била веома самостална. Али су корисници те самосталности по правилу били локални аристократско-буржоаски олигарси, тако да се у буржоаскодемократској локалној самоуправи није могло говорити. Људи изван уског круга земљовласника и једне малобројне фракције буржоаске класе били су искључени из локалног вођства (8). Локална самоуправа коју би с правом назвали буржоаскодемократском сасвим је друкчија. Она не само да мора имати одређену меру независности у односу на државни центар. Још је важније да она тј. њени органи морају бити и зависни, али не првенствено од државног центра, већ формалноправно, од локалног становништва, а фактички од свих односно огромне већине локалних припадника владајуће класе. Ни та зависност не сме бити безгранична. Ради ефикасности и рационалности неопходна је извесна доза самосталности у односу на бираче (9).

Чим је почело претварање локалне самоуправе олигарха у локалну управу буржоаске демократије, настало је извесно ограничавање њених права. То је у крајњој линији повукла за собом индустриска револуција преко либералног капитализма и правне државе који изискују пре свега владавину законитости. У таквом амбијенту живота једног друштва локална самоуправа и није могла бити у сувише великој мери препуштена самој себи, односно, практично, самовољи неколицине најмоћнијих припадника владајуће класе на локалној територији. Индустриска револуција је изазвала и нагло омасовљавање буржоазије и пролетаријата на рачун сељаштва, што је захтевало организованију и финансиски јачу локалну самоуправу од оне раније. Ради тога је свакако било потребно

(7) E. Strauss: *The Ruling Servants*, London, 1961, p. 8.

(8) В. С. Јовановић: *О држави*, с. 432—433; Ф. О. Ог: *Политичко уређење времене Енглеске*, Београд, 1936, II књига, 464—470 и 483—484.

(9) Упор. др. Р. Лукић: *Теорија државе и права*, I, Београд, 1956, с. 278—279

зајамчити, и у појединим случајевима увећати локална самоуправна права „прикупљања прихода као и њиховог трошења, располагања својом полицијом и својином, права издавања локалних новина [...]” (10). Али, то није било довољно, јер су локалне могућности како финансиске, тако и остале, биле далеко мање од средстава централних државних органа. Стога у енглеској локалној самоуправи видимо два различита процеса који се узајамно допуњују. Прво, јачање организације локалне самоуправе, штавише и извесно проширење њене надлежности. Друго, умерену централизацију њених односа са централним државним органима. Ова централизација највише се изражава у појачаној законодавној активности Парламента. Интвенција владе, услед јачања његовог утицаја уопште, временом се повећава. Због одржавања одлучујуће премоћи Парламента и неразвијености финансиске помоћи владиних ресора у локалној самоуправи и средстава надзора над њом, која су тек почела да се уобличавају, та интервенција је много мање значајна од улоге Парламента. Дакле, централизација односа између локалне самоуправе и централних органа, углавном се испољава у томе што локална самоуправа све више постаје творевина закона Парламента и то у далеко већој мери него XVIII веку (11). Природно је да је у вези с тим појачан и судски надзор локалне самоуправе.

Крајња основица енглеске локалне самоуправе у XIX веку је суштински иста као и крајња основица буржоаскодемократске локалне самоуправе у доследном смислу те речи у њеном класичном периоду уопште. Та подлога се састоји из друштвено-економске основице и политичких и осталих чинилаца наградње. Економски чинилац је у томе што постоји привредна децентрализација у већој или мањој мери, зависно од земље у питању. Кад кажемо привредна децентрализација онда мислимо на то да претежни део националне економике или њену главну полугу чини привреда усредсређена у локалној заједници. А кад кажемо привреда усредсређена у локалним заједницама, онда мислимо на ово: главнину економике чине релативно ситна предузећа која су ради свог функционисања упућена великим делом на органе који владају локалном територијом. Локални органи су им ближи и фактички и психолошки од централних органа. Следујући томе јавља се нека врста симбиозе локалних органа и сопственика предузећа. Затим, припадници владајуће класе на локалној територији су у великој мери заинтересовани за рад локалне самоуправе и у знатном броју улазе у њене органе и ту врше разне функције. Ово долази отуда што концентрација и централизација капитала није још достигла ступањ на коме се врши раслојавање буржоазије и свођење њене друштвене воље углавном на вољу релативно ужег слоја монополистичке и бирократске олигархије, тако да локална самоуправа постаје споредна ствар, а државни центар и његови органи домен највећег интереса, пошто имају све већи и одлучујући утицај. Такође, у чиниоце класичне енглеске локалне самоуправности треба убројити и недостатак бирократских традиција у енглеској држави и друштву,

(10) Ф. О. Ог: н. д., с. 474.

(11) Да је ово тврђење тачно показује материјал о локалној самоуправи у XIX веку, на пример у делу J. S. Harris-a: *British Government Inspection, London, 1955.*

специфичности настајања капитализма и буржоаске државе у Енглеској, итд., итд.

Међутим, у XX stoleћу локална самоуправа постаје све више, ако се тако може рећи, творевина аката централних извршних органа. Утицај владиних ресора у оквиру процеса осамостаљивања владе према Парламенту и уопште јачања положаја бирократије после доношења закона о локалној самоуправи од 1929 и 1933, а особито после Другог светског рата, све више расте и улога централне извршне власти, шта више постаје значајнија него улога Парламента. Према је и даље законодавство Парламента оно које регулише основна питања локалне самоуправе, акти интервенције, напосе надзора централних извршних органа над локалним стварима, толико су бројни и разгранати да веома дубоко утискују свој печат, па чак, као што ћемо видети касније код дотација и субвенција, мењају и извесне начелне одредбе локалне самоуправе. Томе је допринело, како ширење надлежности локалне самоуправе које је, са извесним изузецима, потрајало до Другог светског рата, тако и преносење њихових надлежности у домен централних органа, која почињу од времена Другог светског рата. Оно прво, изазвало је повећање одговорности локалних органа према централним органима. Оно друго повећало је моћ централних органа према локалној самоуправи (12).

Узроци оваквог развитка многобројни су, и у све њих не можемо улазити. Поменућемо најважнији чинилац, наиме прерастање либералног капитализма и правне државе у монополистички капитализам и државу која, у крајњој линији, још има карактер правне државе, но такође и јаке елементе бирократизма. Енглеска је, као економски најразвијенија држава, била једна од првих земаља у којима је поникао приватни монополистички капитализам. Пошто је она спадала у ред држава са најмањим бирократским традицијама, то су наведене друштвене промене веома поступно одражаване у државној организацији, посебно локалној самоуправи (13). Стога је и у Енглеској могла да постоји јака тежња за децентрализацијом локалне самоуправе у годинама 1880—1910, у годинама када ниче империјализам као стадијум капитализма, чија је особина, између осталог, смер ка што већој централизацији, пре свега бирократској централизацији. Само, дејство оба светска рата, нарочито Другог, настајале елемената и тенденције државног капитализма, на пример, национализација кључних привредних грана после Другог светског рата, итд., све то је учинило да локална самоуправа све више губи свој ауторитет, материјалну подлогу својих права и слично. Некадашњи интерес за локалну самоуправу и њену демократичност и самосталност нагло опада не само у крилу припадника владајуће класе и бирократије, којима је због развитка монополистичког капитализма много важнија државна централна власт која се бирократизује, него и, што је најзанимљивије, чак и у редовима већине енглеског лабуристичког вођства (14). Комуни-

(12) Мноштво података о локалној самоуправи Енглеске у XX веку налази се у већ наведеном делу G. D. H. Cole-a: *Local and Regional Government*.

(13) О малим бирократским тенденцијама у Енглеској XIX века и бирократским променама у XX веку нарочито је важна Лењинава „Држава и револуција“.

(14) В. др. Ј. Борђевић: *Типови локалне самоуправе*, Београд, 1957, одељак о енглеској локалној самоуправи.

стичка партија Енглеске нема разрађен став према локалној самоуправи; она сматра да садашња права локалне самоуправе треба одржати, али није истакла гесло да би та права требало проширити, а у извесним случајевима, тачније речено, воспоставити. Таква локална самоуправност, која се и сама бирократизује, у све мањој мери интересује и широке масе становништва. Одређеније речено, друштвено-економска база ових промена су овакви процеси: предузећа локалне моћи поробљена су од монопола буржоаских и бирократских олигарха. Осиромашена средња и ситна буржоазија, та главнина капитализма у локалним јединицама, постаје слуга буржоаске и бирократске олигархије. [...] Иако у неким земљама демократске традиције [...] утичу да се локална самоуправа не угаси, извесно је да, у целини, систем локалне самоуправе на тлу капитализма доживљава [...] своју кризу" (15). Становништво, поготову припадници радничке класе све мање се интересују за послове које води локална самоуправа. То је потпуно схватљиво када се имају у виду поменути путеви повећавања мешања државног центра коју локалну самоуправу у великој мери своди на институцију која се самосталније бави релативно безначајнијим питањима и која има тенденцију и елемент претварања у извршни апарат државног центра и тенденцију и елемент одвајања од својих бирача. Последица тога је да се демократско јединство власти почиње преображавати у бирократско јединство власти, углавном услед тога што су извршни органи локалне самоуправе погоднији за извршавање линије централних извршних органа и као такви фаворизирани од стране ових других (16).

1. Права и дужности Парламента. — У циљу потпунијег схватања права и дужности Парламента према органима локалне самоуправе и уопште у сврху бољег схватања положаја локалне самоуправе, неопходно је да додирнемо питање опште уставноправне и политичке концепције о положају локалне самоуправе у Енглеској.

„Општа концепција о положају локалне самоуправе у Енглеској произилази из основног принципа политичког уређења и уставног права ове земље. По том принципу носилац суверенитета је Парламент и једино он може радити шта хоће. Сви други грађани и институције зависе у свом положају и правима од Парламента. Законима Парламент претвара грађанина и групе у лица или организације јавног и приватног права. — То исто важи и за локалну самоуправу. Она је дело Парламента. Некад је настала по вољи принца а данас њена воља зависи од воље суверена. У суштини влада, преко Парламента, одређује функције сваке локалне самоуправе. На исти начин она поверену власт може проширити или одузети" (17). То не значи да локална самоуправа није начелно и правно потпуно самоуправна и да не одговара само својим бирачима. Напротив, она је принципијелно потпуно самоуправна и одговара само својим бирачима. Но, у својој делатности органи самоуправе се налазе у одређеним

(15) Исто.

(16) Др. Ј. Борђевић: Организација самоуправе у страним земљама, „Нова администрација“, 1/57, с. 59.

(17) Др. Ј. Борђевић: Типови локалне самоуправе.

односима са централном влашћу. Власт коју Парламент повери локалној самоуправи може бити веома широка. Међутим, централна власт је уставно обавезна да не дозволи да ова самосталност прерасте у самовољу. Стога се енглески правни поредак заснива на идеји да постоји непосредни интерес централне власти за обављање извесних служби као што је, на пример, просвета. Ове службе морају имати одређен ступањ ефикасности и стручних и техничких средстава на свим подручјима. Стога ту мора постојати неопходан минимум координације. Изван тог оквира шири се територија самосталног развитка ових служби у складу са локалним потребама под руководством локалне самоуправе.

Наравно, да овде треба имати у виду да су то уставноправне формулације и да у пракси, као што ћемо касније видети, а о томе смо донекле говорили, главни арбитар све више постају централни извршни органи, који и такву самосталност локалне самоуправе практично све више сужавају.

Правни основ административно територијалних јединица локалне самоуправе, изузев градова у саставу округа, који се формирају на основу краљевске повеље, јесте дакле закон. Међутим, даље регулисање организације и надлежности градова у саставу округа, тј. после њиховог формирања, врши се и законом. Градови у саставу округа предвиђени су законом од 1835, са изменама од 1882. Локалне јединице које су засноване законима јесу: а) административни округ установљен у садашњем облику законом од 1888; б) град са правима округа образован у садашњој форми законом о локалној власти од 1888; в) градски дистрикт, тј. градска општина о којој су најважније одредбе у закону о локалној власти од 1894; г) сеоски дистрикт тј. сеоска општина за коју су такође најзначајније одредбе у закону о локалној власти од 1888; д) парохија о којој су најважније одредбе у закону о локалној самоуправи од 1894.

Односи између представничких извршних органа локалне самоуправе, према законским одредбама, засновани су на начелу демократског јединства власти. Основни орган локалне власти јесте веће, чије је чланство различитог броја, али по правилу није бројније од 60 чланова. Једино у Лондону и у неким другим градовима број чланова већа достиже број од 120. Веће се по правилу бира на шест година непосредно од стране грађана на основу једнаког бирачког права. У градовима, већа се састоје од две врсте чланова. Прва врста су саветници које непосредно бирају грађани и мандат им траје три године. Друга врста су елдермени (*aldermen*) које бирају чланови већа из састава већника или других грађана. Елдермени имају мандат од шест година. Сваке три године по правилу се бира једна половина елдермена. Број елдермена може највише износити једну трећину укупног броја чланова већа. Иако, дакле, не постоје средства непосредније демократије, као што је, на пример, опозив, ипак с обзиром на традиционалну снагу енглеског јавног мњења из закона Парламента би произилазило да је обезбеђена снага утицаја локалног становништва на органе локалних власти и уопште на органе локалне самоуправе.

Што се тиче извршних органа локалне самоуправе, законодавним актима постављено је да постоје тзв. законски комитети које веће мора образовати, а да остале комитете веће оснива по свом нахођењу (18).

Што се тиче односа органа локалне самоуправе према парламентарном законодавству, они по правилу могу вршити само такве послове који спадају у њихову надлежност одређену законом у ширим или ужим формулама. Изузетака наравно има, на пример, добровољне активности парохиских већа, поред законом постављених активности. Исто тако, свако веће може поднети Парламенту, преко владиних ресора, предлог да се донесе закон којим би се регулисала нарочита овлашћења већа.

Законодавни акти Парламента о локалној самоуправи могу се класификовати на: а) акте општег карактера, тј. оне акте који се односе на све локалне јединице једног или више ступњева; б) акте који у потпуности или делимично препуштају већима своју примену; в) акте који се односе на поједине локалне области; г) акте којима се потврђују привремене уредбе или наредбе.

Када је реч о надзорним правима Парламента у погледу локалне самоуправе, можемо рећи да се додељивање финансиских средстава локалним властима и надзор над локалним властима односно над њиховим службама од стране централних органа налазе под парламентарном контролом. Пошто многи чланови Парламента почињу свој политички пут преко органа локалне самоуправе, постоје јаке персоналне споне између локалних органа, политичких странака и посланика Парламента.

Органи локалне самоуправе Лондона разликују се од органа осталих локалних јединица и одређени су посебним прописима. Органи локалне самоуправе на територији лондонског округа јесу: 1) корпорација лондонског града; њени послови су, на пример, надзор над пијацама City-а, над пристаништем (и изван територије City-а), итд. Органи корпорације су Court of Common Hall, чији су припадници градоначелник, градски већници и представници еснафа; затим Court of Common Hall Council, итд.; 2) градско веће 28 градова у саставу метрополе и Лондона; 3) окружно веће које је по правилу надлежно за проблематику ових 28 градова, а изузетно и за лондонски City.

Пошто се самоуправом Лондона нећемо у даљим излагањима бавити, овде ћемо само напоменути који централни извршни органи врше надзор над наведеним телима лондонске метрополе. Ови органи су: министарство за изградњу станова и локалну управу и остала министарства која доносе упутства за поједине службе, на пример, за просвету. За дугорочне инвестиције органи метрополе морају тражити сагласност министарстава. Иначе, једна од особености лондонске локалне јединице је та што је полиција непосредно потчињена министру унутрашњих послова (19).

II. *Права и дужности централних извршних органа.* — 1. — *Регулативна права.* — Већа локалних јединица нису законом одређени подручни органи овог или оног министарства већ су изборна тела која имају

(18) В. Е. Патаковић: локална самоуправа у Енглеској и Велсу, Елаборат за Биро за организацију управе и привреде СИВ, с. 24.

(19) В. Ј. Рајман: Елаборат о велеградовима, одељак о Лондону, рађено за Биро за организацију управе и привреде СИВ.

своје извршне органе, своју надлежност и материјалну подлогу као и своју администрацију. Таква је принципијелна законска формулација локалне самоуправе Енглеске. Рекли смо, и видеће се то још детаљније у даљим излагањима, оваква слика је у пракси веома измењена.

Ради постављања проблема не само регулативних него и надзорних права владиних ресора према локалним самоуправним органима, неопходно је најпре оцртати контуре расподеле надлежности између једних и других органа.

Домен централних ресора су финансијска и политичка питања и доношење подробнијих прописа за поједине службе које су релевантне за националну заједницу. Локална самоуправа, која је најближа становништву и најбоље познаје локалне потребе, бави се претежним делом текуће администрације, а нарочито социјалним службама (20).

Величина самосталности органа власти локалних јединица у вези с појединим службама зависи од законских прописа којима је регулисана њихова организација и надлежност.

Субјекте односа централних ресора и локалних власти чине: 1) министарство надлежно и одговорно парламенту за ову или ону локалну службу; 2) министарство за изградњу станова и локалне власти; оно је надлежно и одговорно за разне службе и за питања локалне управе уопште; 3) локалне власти као извршиоци прописа односно као субјекти над којим се врши надзор. Оне су дужне односно овлашћене да врше разне делатности. У спровођењу акције имају у знатној мери дискрецијско право (21).

Као што се види, систем односа централних ресора према локалним властима је, како у регулативним тако и у надзорним правима, комбинација деконцентрисаности на разне ресоре према њиховим стварним надлежностима и извесне дозе концентрације у министарству за изградњу станова и локалне власти.

Што се тиче регулативних права централних ресора, ситуација је оваква: она морају бити заснована на закону. Надлежни министри за важније службе, на пример, за просвету, издају упутства локалним властима у којима су формулисане националне смернице. Тада је надзор по правилу опсежнији. Ресори доприносе остваривању нужне једнообразности делања локалне власти на тај начин што издају тзв. узорне локалне прописе. То све није регулативно средство у доследном смислу речи, јер узорни прописи немају санкције; али, оно је упркос томе у крајњој линији, бар донекле, фактички регулативно, зато што ће се орган локалне власти теже одлучити да не примени узорне прописе, због зависног положаја у вези са дотацијама и субвенцијама од стране централних ресора. Поред тога, локалним органима је лакше да се користе узорним прописима него да сами стварају све локалне норме, пошто зато често немају ни довољно стручњака ни довољно материјалних средстава. Централни ресори „[...]“ издају правила и наредбе у погледу организације, поступака, метода, циљева, квалификације и спреме особља на која локална

(20) В. Е. Патаковић, н. д.

(21) Исто.

тела треба да пазе [...]” (22). Тако је било пре Другог светског рата, а сада је решавање о овим питањима прешло у руке заједничких националних савета локалних органа власти (23). Посебан је положај министарства унутрашњих послова које руководи полицијом на подручју Лондона и доноси извесне норме у погледу полицијске службе за све локалне јединице, мада полиција спада у надлежности локалних јединица (24).

2. — *Надзорна права*. — Поставка која важи за надзор над енглеском самоуправом уопште, а напосе за надзор који врше централни ресори, јесте да се органи локалне власти могу контролисати само на основу одредби изведених из закона.

Међутим, ствари практично другачије стоје. Употребљавајући разне методе, од којих су се као најуспешнији показали инструменти финансијске помоћи, централни ресори су успели да доведу под своје руководство читаве секторе локалних јединица, чиме су нарушени законодавни постулати о „локалној влади”.

Најефикаснији апарат централних ресора за остваривање надзора јесу инспекције које су разгранате према министарствима. При свем том ипак се могу уочити два типа инспектора: 1) они који у одређеној географској области контролишу ову или ону врсту активности локалних органа; 2) они који су изаслани да испитују једну специфичну фазу локалне активности. Локалне службе које су под првом врстом контроле (сталном контролом) јесу полиција, просвета, ватрогасна служба и служба главних путева. Инспектори, полиције и ватрогасне службе су органи у министарству унутрашњих послова. Инспектор је орган министарства унутрашњих послова. Инспектор је орган министарства просвете. Инспектор за главне путеве је орган министарства саобраћаја и цивилне авијације. Друга категорија инспектора су медицински и болнички контролори при министарству здравља, инспектор планирања, инспектор изградње станова и инспектор инжењерије при министарству за изградњу станова и локалну управу.

J. S. Harris, наводећи разлоге неопходности надзора које врше инспекције, каже:

„1) Један од најважнијих циљева централне контроле јесте обезбеђење спровођења националног минимума стандарда ефикасности делатности локалних власти у Енглеској и Велсу...

„2) Централна контрола треба да обезбеди потребну једнообразност у основним начелима у разним локалним јединицама.

„3) Она треба да допринесе ликвидацији партикуларистичких тенденција појединих локалних јединица.

„4) Она треба да укаже потребну стручну помоћ локалним органима, итд.” (25).

Прелазимо на поједине категорије надзора.

А. Општи и финансијски надзор. — За располагање земљиштем и уопште целокупном имовином локалних јединица, као и за куповину земљишта за извесну сврху, локалне јединице морају добити одобрење од

(22) Ф. О. Ог: н. д., с. 149.

(23) Е. Пагаковић, н. д., с. 8.

(24) В. Ј. Рајман: Елаборат о велеградовима, с. 35—36.

(25) J. S. Harris: British Government Inspection, London, 1951, pp. 3, 8—10.

надлежних централних ресора. Уз то локална власт мора тражити савет од дистриктног процењивача управе за унутрашње приходе о предложеној купо-продајни цени. Предлози за одобравање зајмова подносе се централном ресору који је надлежан за одређену службу. Овај разматра оправданост издатака и рокове за уплату зајма. Он оцењује да ли рокови нису сувише дуги, да би заштитио интерес будућих генерација. Ако се добије сагласност надлежног ресора, онда Министарство за изградњу станова и локалну управу, изузев ако не постоји нека финансиска препрека, а у случајевима када је то потребно, подноси предлог на потврду Министарству финансија. Локалне власти могу ради додељивања зајма да се обрате и Управи за зајмове за јавне радове. Она има самосталну одговорност за рационалну употребу новчаних средстава којима располаже, с тим што подлеже контроли министарства финансија у погледу каматне стопе. Парламент остварује своју контролу на тај начин што одређује плафон новчаних средстава која се стављају на располагање Управи за зајмове.

Надзор финансиског пословања обавља углавном дистриктна канцеларија за испитивање рачуна, иако већина градова има свој систем рачунске контроле. Дистриктни рачуноиспитачи су органи министарства за изградњу станова и локалну управу и раде у месним канцеларијама. Они раде по упутствима главног инспектора за испитивање рачуна, чије је седиште у Министарству. Трошкови рачунске контроле, укључујући и плате, наклађују се из хонорара за обављену контролу. Хонорар плаћају локалне власти. Осим испитивања тачности зајма и подношења извештаја о њему, рачуноиспитач има и функцију контроле законитости. Рачуноиспитач је дужан да одбије сваку ону ставку рачуна која је супротна закону и да налогодавца оптерети износом тог издатка. Против решења дистриктног рачуноиспитача може се поднети жалба Министарству за изградњу станова и локалну самоуправу.

Б. Надзор у вези с дотацијом и субвенцијама. — „Кад год би за једну грану локалне самоуправе дала самоуправним телима новчану помоћ, држава је условљавала да се у тој грани самоуправна тела драговољно подвргну њеном надзору: држава је имала права да види како се употребљава њена новчана помоћ. Без сумње, она није могла принудити самоуправна тела на примања новчане помоћи, али у пракси се посведочило да самоуправна тела радо пребацују трошкове локалне самоуправе са свог буџета на државни, макар то имало за последицу умањење њихове самосталности према централној власти. Како се државна помоћ даје само за одређене управне гране, то се у локалној управи почела чинити разлика између посла који су финансирани и надзиравани од државе, и послова који то нису. У енглеску локалну управу унето је двојство кога раније није било и које би одговарало континенталном разликовању између пренесеног и самоуправног делокруга самоуправних власти. С државном помоћи (новчаном продром је у локалну управу државни надзор, а с државним надзором утицај бирократије. За енглеску самоуправу не може се више рећи да потпуно искључује бирократију из локалне управе. Читаве гране те управе, и то понајважније „стављене су под руководство бирократије” (26).

Према томе, овде је реч о непосредном учешћу централних ресора и расходима локалне самоуправе (27).

Главне врсте дотације јесу:

а) *Пренети приходи*. — Њих сачињавају приходи од извесних националних пореза који су пренети на органе локалне самоуправе. Ова врста дотација све више нестаје, док је крајем XIX века била веома често примењивана. Данас на окружна већа и већа градова са правима округа централна извршна власт преноси приходе од дозволе за ношење оружја, лов и држање паса. Финанским законом од 1949 пренесени су на ове органе, као и на округе и велике градове у Шкотској приходи од такса на дозволу за торбарење, таксе које плаћају сопственици залагаоница и зајмодавци, као, таксе за држање радњи са освежавајућим пићима.

б) *Дотације за уравниотежење*. — Циљ ових дотација је ликвидација неједнакости финансиских средстава између напредних индустријских градова и сеоских округа који имају недовољне приходе од приреза и томе сличних извора. Ове дотације спадају у ред паушалних дотација, којима се тежи да се уклони у тим питањима административна интервенција централних ресора.

Главне врсте субвенције јесу:

а) *Специјалне субвенције* које највише одговарају општем појму субвенције, као средству државног учешћа у расходима локалних јединица. Ове субвенције министар финансија повремено пружа за најуже одређену сврху, на пример, субвенције за обнову извесних градова пострадалих у рату. Централних ресори одбијају понекад предлоге локалних јединица, уколико сматрају да нису у складу са прописима. Услови за додељивање су да је захтев оправдан, да веће успешно руководи локалним службама и да је одговарајући владин ресор консултован о предлогу.

б) *Процентуалне субвенције*. — Те субвенције су процент утروشка локалне самоуправе за извесне службе који је одобрен од владиних ресора, на пример, у здравственој служби. Проценти су различити у зависности од значаја службе. Просечна величина процента је 50%.

в) *Субвенције по јединици*. — Ове субвенције су сразмерне појединим делатностима које треба предузети. На пример, давање субвенције за сваку подигнуту кућу, а не за програм изградње кућа. Такође, оне се дају за старачке домове по закону од помоћи од 1948.

3. — *Остала средства надзора*. — Централни ресори врше надзор над локалним властима и путем добијања од стране локалних власти планова за развој постојећих или образовања нових служби. Овај начин се примењује у локалним службама за планирања, социјалног старања, просвете, заштите од пожара и за здравство. Припремање и подношење планова стимулише локалне власти на брижљиво разматрање питања извршавања новог задатка. Исто тако, ово омогућава централним ресорима да утичу на спровођење владине политике. Овај поступак омогућава и другим заинтересованим телима да буду упозната са развојем локалних јединица и уопште даје широку могућност контроле.

(27) J. S. Harris: op. cit, pp. 8—10.

Ако су у питању оне службе за које се не доносе планови, то не значи да није потребно да се поједини детаљни пројекти поднесу на одобрење централним ресорима. Настоји се:

„[...] да се надзор центра сведе на потребну меру. У ту сврху корисно служе „приручници са упутствима” који смањују потребу надзора и чине непотребним подношење на одобрење пројеката који се стално понављају. Подношење дугорочних програма такође смањује број ситуација у којима се траже детаљнији подаци. Потребно за специфичним одобрењем избегава се тамо где се може дати општа сагласност. Где год је могуће користити се објављивањем одобрене политике и издавањем упутстава да би се омогућила иницијатива локалних власти.”

Истој сврси служе и честе консултације између службеника централних ресора и службеника локалне самоуправе.

Шта се чини ако дође до спора о надлежности између локалне власти и владиног ресора? Најпре се покушава да се спор реши споразумом. Не постигне ли се споразум, примењује се поступак који регулишу већина закона о важнијим службама. Ипак је овде притисак владиних ресора, у вези са финансиском помоћи локалним властима, ефикасније средство од давања директива због постојања случаја неиспуњења од стране локалних власти.

„Централни ресор може у одређеним случајевима одржати расправу о спорним питањима и то јавно или без присуства јавности. Понекад се од централног ресора може тражити да донесе одлуку када се ради о сукобу јавних и приватних установа. Овде се ради о квази-судском поступку од стране ресора, који је критикован од стране судова, али у пракси тај поступак је широко усвојен као разумна мера која ефикасно дејствује” (28).

Извесни централни ресори потврђују локалне прописе.

У ретким случајевима надлежни министар може одбити отпуштање појединих службеника од стране органа локалних самоуправа. Тако су заштићени санитарни и здравствени службеници чија делатност може изазвати отпор органа локалне самоуправе због партикуларистичких интереса или конзервативног духа. Такође службеници полицијске и ватрогасне службе имају право жалбе министру унутрашњих послова.

III. — *Судски надзор органа локалне самоуправе.* — „Англо-саксонске земље су још раније поверавале редовним судовима испитивање законитости рада управних органа. При томе су оне углавном остале још и данас” (29).

Судски механизам Енглеске и Велса различит је од организације судства у осталим подручјима Велике Британије; та различитост је много већа него што је то случај код локалне самоуправе. Носиоци судског надзора над локалном самоуправом су редовни судови јер нема посебних управних судова. „Извесно је да постоји административно право; тј. има примљених начела и обичаја — које су донекле развиле судије и у знат-

(28) В. Е. Патаковић: н. д., с. 29.

(29) Исто.

ној мери административне власти и које се примењују приликом утврђивања односа и расправљања спорова између административних органа и појединих лица или удружења” (30). Локална самоуправа не врши никакву контролу над судовима.

Судови контролишу рад локалне самоуправе по тужби којом се напада противзаконитост делатности локалне самоуправе, тј. овог или оног њеног органа (31).

IV. — Преношење локалних послова у надлежност виших органа. — Већ између два светска рата извесне службе биле су изузете из надлежности локалне власти. Примера ради наводимо Закон о незапосленима којим је образована Управа за помоћ незапосленима. Ова Управа је морала да се брине о незапосленима који нису обухваћени националним планом о осигурању незапослених. Образложење оваквог акта било је, као и код сличних закона, на пример, оних којима су преношени извесни задаци одражања путева у надлежност централних ресора, да је то питање од националног значаја а не од локалне важности (32).

Приликом реорганизације у току Другог светског рата стално је истичана потреба образовања подеснијих административних јединица за службе односно њихове гране. „У Енглеској су локални савети изгубили своја права у области путева, електричне енергије и гаса, болница и других социјалних установа које су прешле у надлежност централних органа или централизованих установа „јавног права” (33). У том оквиру устављене су управе за водопривреду, за гас, за електричну енергију и за болнице од регионалног односно од националног значаја. Регионалне управе старају се о потребама територија које обухватају више великих градова, чак и неколико округа. Руковођење управом припада колегијалном органу чији се чланови именују. Представници локалних власти могу у њима бити, али локалне власти немају право контроле над радом управе. За неколико градова односно дистриката формирају се заједничке комисије и заједничке управе, на пример заједничке управе за мелиорацију.

Поменућемо још једну тенденцију, мада ту није реч о преношењу локалних послова изван локалне самоуправе, већ о поновној расподели надлежности према којој окружно веће треба да управља службама ширих размера, а основни локални органи, на пример, градско веће и веће дистрикта, једино службама типично локалног значаја. У том смеру донет је низ закона о преношењу најзначајнијих надлежности градских и дистриктних већа из области школства, планирања градова и села, ватрогасне службе, здравствене службе, службе заштите материнства и деце док је градска полиција сједињена са окружном полицијом.

Дакле, процес централизације прелази граничну линију односа између регионалних и централних ресора с једне и локалних органа с друге стране и на терену међусобних односа разних ступњева локалне самоуправе стиче још једну основицу за даље кретање.

(30) Др. Н. Стјепановић: Административно право ФНРЈ, Београд, 1954, с. 450.

(31) Ф. О. Ог: н. д., с. 420—421.

(32) С. Јовановић: н. д., с. 432—433.

(33) Др. Ј. Борђевић: Уставно право ФНРЈ, 1953, с. 357.

Закључак. — Савремена енглеска локална самоуправа раздирана је супротностима између процеса централизације и стремљења повратка њене старе „славе локалне владе”.

У централизацију односа између централних државних органа и локалне самоуправе савремене Енглеске снажно је утиснут бирократски печат. Парламент се повлачи пред најездом извршних и управних органа централне државне власти, што је само фрагмент наступања бирократије на широком фронту државе и друштва. Треба подвући да и сами представнички органи нису имуни од бирократизације. Овакав карактер процеса је природна последица потреба данашњег нивоа производних снага и осталих сектора друштвеног развика у недостатку савременијих и прогресивнијих демократских механизма, који би одговорили таквим потребама, а који могу настати само на основу прогресивнијих друштвених односа. Стога се као најбољи механизам у садашњој ситуацији појављују углавном извршни и управни органи, понајвише државног центра. Ближе речено осавремењена локална самоуправа као целовита друштвена појава морала би да буде нешто ново, да има адекватнију територијалну основицу, много јаче облике директне демократије, боље финансиске инструменте, итд. Међутим, ово би захтевало далекосежне новине у целокупном државном уређењу, а све то би тражило велики преокрет социјално-економске и политичке структуре Велике Британије. Одатле проистиче да основна нит ових промена не би била ништа друго него тзв. релативно мирни пут у социјализам. Да ли су настали објективни услови за остваривање таквог пута? На то се може одговорити да развој технике и осталих друштвених чинилаца Енглеске представља већ спонтан извор социјалистичких тенденција, на пример, радничког учешћа у управљању чак и приватним предузећима. Да ли постоје субјективни услови за остваривање таквих промена и таквог пута? Да, они постоје, мада у много мањој мери од објективних, ако се мисли на још недовољно одређене тежње енглеског радништва и средњих слојева који су овоме блиски по свом социјалном положају, који заједно чине претежни део енглеског становништва. Ако се томе дода да су те друштвене групе релативно апатичне према локалној самоуправи, то још не значи да су оне против самоуправе. Кроз такво држање избија једна врста реаковања на пад значаја локалне самоуправе у корист централне бирократије и жеље да се разбију илузије бранилаца самоуправности. Што се тиче субјективних услова, они за сада већим делом не постоје зато што организоване друштвене снаге савремене Енглеске нису спремне и нису расположене за нешто тако. Овакво стање субјективних чинилаца вуче своје порекло из економских, политичких и идејних дубина не само садашњости него и из давнине енглеског друштва. Али, уколико спонтане социјалистичке тенденције, објективне социјалистичке тенденције настају и развијају се, понекад подржане а чешће ограничаване од утицајних организованих групација које заступају социјалистичка схватања, оне ће пре или после присиљавати ове субјективне факторе да мењају правац своје акције. Незадовољство енглеских пролетера са лабуристичком политиком према самоуправним правима и дужностима локалних заједница природно би

требало да ствара повољну ситуацију за Комунистичку партију Енглеске да истицањем стремљења поступног уздизања самоуправности на трон истинске „локалне владе”, тј. локалне народне „вlade”, привуче масе на своју страну и тиме да побољша свој положај у евентуалном партнерству са енглеским лабуристима ако дође до ткзв. мирног пута у социјализам. Међутим, КПЕ је далеко од бројних маса.

Све то нам ствара утисак да је одлучујуће разбијање бирократске централизације односа централних органа државе са њеном локалном самоуправом могуће само у оквиру социјалистичких преображаја.

Притом треба суштински разликовати децентрализацију и самоуправност, мада оне имају доста додирних тачака. Тако да ако предвиђамо да ће се услед огромног усложњавања друштвеног процеса, на пример концентрација производње због провладавања аутоматизације, нуклеарне енергије и електронике знатно више централизованости задржати него што се то некад претпостављало не треба да паднемо у песимизам. Уколико и у развијенијем социјализму централни органи буду имали не мала овлашћења, она ипак неће моћи да се мере са улогом основних самоуправних заједница које ће заиста вршити основно регулисање живота и рада. Пресудно је да се постигне уређење друштва на самоуправном принципу, тако да и централни органи буду израз самоуправности. Такав неопходни самоуправни централизам и децентрализам се узајамно допуњују. То је још један доказ неопходности напоредног јачања.

Бирократску централизацију односа између органа државне централне власти и органа локалне самоуправе прати отступање елемената демократског јединства власти у корист бирократског јединства власти у локалној самоуправи. Паралелно с тим јачају елементи бирократског јединства на штету елемената поделе власти код централних државних органа, као и бирократизација самих централних претставничких органа. Тај паралелизам указује на узајамну повезаност начела локалне самоуправе и начела државне организације као целине.

Поред свега тога енглеска локална самоуправа је више успела да сачува од својих класичних начела него локалне самоуправе осталих земаља енглеског језика. Америчка локална самоуправа, на пример, кроз комисијски облик и *City town manager* еволуира од облика доста сродним духу енглеске самоуправе у бирократско уређење локалног управљања. Али чак и ове појаве бирократисане локалне самоуправности англосаксонских земаља по искривљавању начела самоуправности су знатно иза такве бирократске ткзв., локалне самоуправе, неких држава европског континента, као што је напр. Француска која још од Наполеона I, по правилу, брижљиво јача локалну бирократију.

Александар Стојановић