

НАДЗОР ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЕНГЛЕСКОЈ

Апстракт: У раду је извршена анализа система контроле јединица локалне самоуправе у Енглеској, као једне од нити у сложеној мрежи односа између централних и локалних органа управе – и то два најважнија вида контроле: управне и судске. Основни трендови у централној контроли, од средине двадесетог века наовамо, укључују постепено уклањање детаљних видова контроле над неким појединачним актима локалних јединица, а са друге стране ширење механизма надзора над трошењем и увођење механизма мерења перформанси, прво одређених служби, а касније целокупних услуга (принцип највише вредности).

Кључне речи: контрола, надзор, инспекција, санкција, субвенција.

1. Опште карактеристике контролних овлашћења централних органа

За означавање међусобних односа централних и локалних органа управе у Енглеској управноправној терминологији употребљавају се два термина: **контрола** (control) и **надзор** (supervision). Енглески систем назива на овом подручју није типизиран. Неки аутори се служе, често недоследно, изразом „administrative control“ и њиме обухватају сва средства утицаја помоћу којих централни управни органи усмеравају делатност локалних. Исти смисао много пута је даван и изразу „supervision“. Често се изрази „control“ и „supervision“, из перспективе међусобних веза централних и локалних органа, користе као синоними.¹

Под именом „administrative control“ енглески аутори најчешће подразумевају *потпун скуп свих битних обележја односа централне и локалних управа* (који укључује међусобне комуникације, (не)хијерархијски надзор и санкције према актима, радњама и органима локалних власти). Овим главним карактеристикама управне контроле обухваћен је низ инструмената који централним органима стоје на располагању у односу на јединице локалне самоуправе. Међутим, постоји и низ инструмената који се директно не надовезују на контролу, као и инструмената иза којих не следи непосредна санкција.

У вези са контролом коју врше министарства и њихова одељења мора се истаћи да министарства **немају опште право контроле** над радом локалних јединица,² већ да сваки облик контроле мора бити изричито предвиђен законом,³ као што и локални органи могу чинити само оно што им је законом дозвољено. Сваки акт или радња контролних органа који иде преко овако постављених граница је без правног дејства – „ultra vires“ (outside the powers).

Један вид опште надзорне делатности јесте **процес консултација** између локалних и централних органа и доношење одговарајућих циркулара и меморандума од стране централних органа, којим путем се политика централних органа неосетно имплементира у рад локалних

1 Понекад се изразу „supervise“ даје уже значење него изразу „control“.

2 В.: М. Јовичић, Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, Београд, 1963, стр. 227.

3 В.: S. Bailey, Cross on Principles of Local Government Law(3. ed.), London, 2004, стр. 387.

управа, па се зато се за ову делатност често користи израз „управљање циркуларним писмима“ (government by circulars).⁴

У одређеним стварима, најчешће финансијске природе, када је однос између централних и локалних власти постајао јако тежак, а централни органи нису успевали да убеди локалне да се повинују њиховим жељама, јављала се тенденција да централни органи покушавају законима, често и изузетно комплексним и детаљним, остваре своје жеље.⁵

Такође, ниједна анализа односа централних и локалних управа не може бити задовољавајућа уколико пажњу не посвети тзв. **контролним понашањима** (conventions of control) – притисцима, саветима, консултацијама, кодексима понашања, меморандумима и циркуларним писмима, којима се у знатној мери реализује политика централних органа управе.

2. Управна контрола

Назив „контрола“ потиче од француске речи „contre-rôle“ која је опет етимолошки изведена из две речи: contre и rôle и означава контролни регистар (дословно: против свитак),⁶ односно, регистар који се води у сврху испитивања тачности оригинала. У енглеској терминологији израз контрола често се употребљава у том изворном значењу.⁷

У Енглеској постоји **развијен систем** контроле централне државне управе над локалном којој има неколико својих модалитета.

4 Примера за ово има доста. Издавање грађевинских дозвола које су локални органи вршили за рачун Министарства за рад у периоду од 1945 до 1955. године, је вршено без законског основа којим би министар извршио делегацију тог посла, али је он доносио циркуларна писма и њих су поштовале локалне јединице. Такође је и Лабуристичка влада покушала да све локалне самоуправе убеди да изврше реорганизацију средњошколског образовања доношењем циркулара. Видети: С. Benn и В. Simon, Half Way There (2nd ed.). Harmondsworth, 1972, треће поглавље.

5 Овакви закони били су предмет честих спорења између централних и локалних органа власти. В.: М. Loughlin, Legality and Locality, The Role of Law in Centrallocal Government Relations. London, 1996.

6 В.: Ј. Костић, Административно право (сабрана дела, књига II), Београд, 2000, стр. 634; М. Петровић, Наука о управљању као претпоставка управне политике (општи део), Ниш, 2006, стр 256; З. Томић, Управна контрола управе (докторска дисертација), Београд, 1987, стр. 8.

7 В.: Е. Пусић, Наука о управи. Загреб, 2002, стр. 131 и даље.

Ту је првенствено **давање упутстава, инструкција, информација, сагласности и одобрења** централних јединица локалним, које 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 округа, за нека именована односно отпуштања, за законске предлоге којима би се проширила надлежност локалних јединица, као и за неке појединачне акте, односно за узимање зајмова у вези са одређеном службом. Сва ова питања, као и решавање по жалбама против одлука локалних власти, спадају у општи надзор.

Посебан вид надзора централних над локалним јединицама је **инспекцијски надзор** у области полиције, противпожарне заштите, образовних установа и социјалне заштите деце.

Централни органи могу **преносити послове** са једне на другу врсту локалних јединица, што је такође последица надзора који врше над радом локалних јединица.

Предмет контроле могу бити локални прописи, планови развоја, појединачни акти и радње, финансијско пословање, одобравање кредита (borrowing), капиталне инвестиције (capital expenditure) и трошење прихода (revenue expenditure), као и службеничка делатност.

Контролна права централних органа остварују се путем субвенција и дотација (што се сматра и најделотворнијим видом контроле), контролом путем општих подзаконских прописа централних органа, инспекцијама, супституцијом, издавањем упутстава, квази-судском контролом путем одлучивањем у другом степену по праву жалбе (appellate jurisdiction), давањем сагласности на индивидуалне законе, правом на тражење информација, ревизијом и, у последњем периоду, свеобухватном проценом ваљаности вршења локалних послова.

Претходна контрола локалних прописа врши се путем поступка **потврђивања** (confirmation of bylaws) свих локалних прописа поднетих надлежном министарству. Овде ћемо само споменути да је интензитет министарске контроле врло јак, како у погледу њихове законитости, тако и у погледу целисходности. Поједини аутори зато износе мишљење да ово потврђивање заправо представља један облик тутеле

над локалним властима.⁸ Надзор над доношењем **локалних прописа** је посебно строг, због тога што су локалне власти овлашћене да предвиђају казне за кршење њихових одредаба, тако да централни органи морају да воде бригу о томе да права грађана не буду повређена прописивањем већих казни но што закон допушта, односно прописивањем казни за радње које у ствари нису прекршаји. Пракса израде модела локалних прописа, која последњих деценија постаје све чешћа, води у стварности томе да локални прописи постају нека врста подзаконских прописа које доносе надлежни министри, а којима поједине локалне власти само дају обавезну снагу формално их проглашавајући.

Поред традиционалне претходне контроле локалних прописа, уведене у 19. веку, четрдесетих година прошлог века појављује се још један значајан облик претходне контроле аката локалних јединица. Наиме, у прописима којима је регулисано обављање локалних служби, уведена је поступно пракса утврђивања обавеза локалних власти да израде **планове** својих активности (schemes, proposals, plans, development plans), у којима излажу на који начин намеравају да обављају конкретне задатке које законодавство ставља пред њих. Затим се ти планови подnose на одобрење одговарајућем министарству. Тиме је министрима пружена могућност да утичу на начин на који ће локалним прописима бити регулисано финансирање одређене службе. Министар има право да у припремљену „схему“ или „план“ унесе измене, па чак, уколико локална власт не поднесе схему благовремено или је поднесе, али министар није задовољан њом, он има право и да је сам изради и наметне њено усвајање локалној власти. Пракса израде „схема“ омогућава да се законом који доноси Парламент регулишу само основна питања, без залажења у детаље, а да се свакој локалној власти понаособ омогући да предвиди детаље, односно прилагоди примену одговарајућег закона својим посебним условима и приликама. Тиме се постиже извесна еластичност практичне употребе ових схема, а сем тога локалне власти се нагоне да покажу иницијативу и активан став у разматрању проблема. Пракса израде и потврде схема представља један од облика „ортаклука“ између владе и локалних власти.⁹ Слично пракси у области локалних прописа (bylaws), министарства често

8 В.: М. Јовичић, н. д., стр. 230.

9 I. Jennings, Principles of Local Government Law, London, 1960, стр. 226.

припремају моделе „схема“, које потом локалне власти с већим или мањим одступањима усвајају као своје.

Таква контрола била је најпре предвиђена у пословима образовања, здравства и социјалног осигурања, а затим у пословима планирања градова и употребе простора. Почетком 70-тих година прошлог века јављају се у прописима одредбе којима се налаже обавеза локалним властима да на појединим пољима доносе дугорочне планове. Када такав план деловања буде утврђен и кад га надлежни министар одобри, он постаје обавезан за локалне власти.

И извесне **појединачне акте** локалне власти могу да доносе само уз сагласност, односно потврду, централних органа. На пример, када је локалној власти потребно одобрење министра да купи, прода, размени или изнајми (у одређеном дужем временском периоду) неку непокретност. Министров пристанак је потребан и за промену намене земљишта, тј. коришћење у друге, а не у оне сврхе ради којих је оно прибављено.¹⁰ Такође локална јединица може користити приходе од локалне лутрије у сврхе различите од изворно утврђених, само уз сагласност министра.

Поред судске контроле (о томе ниже), у одређеним случајевима надлежно **министарство решава и спорове** између локалних власти и приватних лица, међусобне спорове локалних власти и њихових службеника, као и спорове између самих локалних власти, вршећи тако тзв. квази-судску контролу делатности локалне самоуправе.

Прва врста спорова – као једна врста управних спорова – раније је била у искључивој надлежности судова, али су у последњих пола века многи од њих пренети у надлежност министара, односно посебних управних органа.¹¹ Дакле, приватно-правна лица грађанског права могу се у жалбеном поступку, у неким случајевима, обраћати непосредно надлежном министарству. Такве жалбе се најчешће јављају у вези с

10 В.: М. Јовичић, н. д., стр. 230.

11 „До формирања неке врсте посебног управног судства у оквиру појединих министарстава дошло је добрим делом под утицајем континенталне праксе, а нарочито праксе француског Conseil d’Etat. Овај систем има ту предност што решавање даје у надлежност управним органима који се одликују познавањем ствари, често уско стручне природе, којим редовни судови не располажу. Гарантију свестраног непристрасног решавања пак представљају углавном судске форме поступка које ови управни органи примењују.“ – М. Јовичић, н. д., стр. 232.

планирањем и изградњом станова и других објеката чија је изградња у надлежности локалних власти.¹²

Закон о локалној самоуправи из 1933. године, ставио је све локалне власти, изузев градова, под **централну финансијску контролу** (district audit). Градовима су тим актом биле остављене три могућности: да користе услуге **професионалног (приватног) ревизора**, да прихвате институцију **дистриктске ревизије** и да **сами бирају ревизора** (auditors by-election).

Одредбама чланова од 154. до 167. Закона о локалној самоуправи из 1972. године свим локалним властима (не само градским, као раније) остављена је могућност да бирају између институције дистриктског ревизора и професионалног (приватног) ревизора. Уколико се одлуче за потоњу алтернативу онда изабраног ревизора потврђује надлежни министар, а дистриктског ревизора постављају саме локалне самоуправе. Без обзира на то, ревизори су независни од министра у вршењу својих функција и не могу му одговарати ни на који начин. Постоје мишљења да је њихова независност појачана Законом о финансијама локалне самоуправе (Local Government Finance Act) из 1982. године, јер су овлашћења постављања и потврђивања са министра пренета на Ревизорску комисију.¹³ Међутим, с обзиром да чланове комисије поставља министар, питање је колико је то тачно. Осим дужности да се старају о постојању механизма за обезбеђивање економичности, ефикасности и ефективности, Законом о локалној самоуправи из 1988. године, у надлежност им је стављено и обезбеђивање законитости рада локалне самоуправе.

Начелно, централни органи управе могу локалним властима давати само генерална **упутства** (directions). Међутим, законске одредбе, којима се утврђују овлашћења централних министарстава у односу према локалним властима, често су тако неодређене, да министарства имају врло широке могућности дискреционог одлучивања о томе каквим ће актом осигурати подударност локалних са централним интересима. Адресати појединих упутстава могу бити одређени генерално

12 Видети чл.78. Закона о градском и земљишном планирању (Town and Country Planning Act) из 1990. године као и одредбу члана 233. Закона о јавним путевима из 1980. године (Highways Act).

13 В.: Bailey, н. д., стр. 397.

и индивидуално (када се упутства могу управити према једној тачно одређеној локалној јединици).

Садржај интервенција које министри могу предузети према локалним властима је правно неодређен; изрази као што су „general guidance“, „directions“, осигурање „effective execution“, „the proper discharge“, и сл. дају појединим министрима широке могућности утицаја на локалне власти. Таква широка права дају се по правилу министрима у оним областима у којима постоји „општа сагласност“ да је, у раду свих локалних власти, потребно осигурати минимум стандарда утврђених на нивоу државе.

Са праксом додељивања ових садржајно недовољно одређених права централним органима почело се четрдесетих година прошлог века и она још увек није прекинута. Најпре се почело са њом у области образовања – ако се министар увери да је нека локална власт или други орган деловала безразложно/нецелисходно (unreasonably), може их упутством усмерити како треба обављају одређену функцију.

Сличне одредбе појављују се и у областима неких других служби.¹⁴ Енглески аутори су свесни опасности по самоуправу коју са собом носи и сама могућност, а камоли претерана употреба издавања директива и упутстава.¹⁵

Инспекцијски надзор данас постоји само на три поља локалних служби: *образовање*,¹⁶ *полиција*¹⁷ и *противпожарна заштита*.¹⁸ Инспектори су некада представљали, а у неким службама и данас представљају, најзначајнију спону између централних и локалних органа. Функција инспектора данас се реализује већином као информативно-саветодавна функција: они информишу локалне власти о ди-

14 Одредба члана 77. Закона о градском и земљишном планирању (Town and Country Planning Act) из 1990. године; члана 19. Закона о чистом ваздуху (Clean Air Act) из 1993. године итд.

15 „Ако би овлашћење на издавање директива ове врсте било у великој мери коришћено, локална аутономија била би опасно угрожена“, Bailey, н. д., стр. 395.

16 Сходно одредбама Закона о школским инспекцијама из 1996. године (School Inspections Act).

17 Према одредби члана 54 Закона о полицији из 1996. године (Police Act).

18 У складу са чланом 28. Закона о ватрогасним и спасилачким службама из 2004. године (Fire and Rescue Service Act). У овом случају инспектори су такође овлашћени да „охрабрују“ прихватање побољшаних система и техника. Bailey, н. д., стр. 392.

рективама центра, а централне органе о стању у локалним органима; као саветодавни органи, они саветују локалне власти о различитим аспектима обављања послова из њиховог делокруга, а централним органима упућују савете у вези с предузимањем централних интервенција. Поред формалног утицаја на рад локалних власти, инспектори су врло значајно средство неформалног утицаја центра на локалне власти. Својим стручно аргументованим мишљењима, сугестијама и саветима они стичу ауторитет код локалних органа. С друге стране, за њихово позитивно мишљење о делатности локалних органа на појединим пољима везана је једна друга значајна институција централног утицаја – субвенције локалних власти.

Облик надзора путем **утицаја на правни положај службеника локалних власти** задржан је све до данашњих дана. Разлика је једино у томе што је данас број послова на којима локалне власти морају запослити професионалне службенике много већи него раније. Законом из 1972. године утврђене су категорије службеника које локалне власти морају ангажовати на обављању одређених послова из свог делокруга. Крајем 20. века ова права централних органа су сведена на мању меру, тако да су данас углавном ограничена на утврђивање квалификационе структуре локалних службеника. Најосетљивији облик контроле правног положаја локалних службеника односи се на права централних органа у вези с избором, односно постављењем локалних службеника и њиховим отпуштањем из службе. Помоћу тих права централни органи су имали могућност кадровирања на локалном нивоу. Ratio тих овлашћења је, тврдило се, био у томе да се осигура одговарајућа стручна способност локалних службеника, и, с друге стране, да се локални службеници заштите од негативног утицаја локалне друштвене и политичке околине.

Такав утицај био је предвиђен у свим важнијим областима локалног деловања, тако да је у првој половини 20. века значајан број локалних именована, постављења, разрешења од дужности и отпуштања из службе био везан за разне облике мишљења, сагласности и потврда централних органа. Тако, на пример, здравствени службеници (Medical officers of Health) и главни санитарни инспектори (Chief sanitary inspectors) нису могли да буду, осим неких изузетака, именовани нити опозвани без сагласности Министарства здравља; надзорници

путева од 1923. године нису могли бити именовани ни опозвани без сагласности Министра транспорта у оним локалним јединицама које су биле субвенционисане преко одређеног износа; окружни секретар (county clerk) од 1931. године није могао бити опозван без сагласности министра здравља; одлуку о именовању шефа полиције (Chief Constable) потврђивало је Министарство унутрашњих послова; приликом именовања Главног образовног службеника (chief education officer) и службеника за старање о деци (children officer) локалне власти биле су дужне (од 40-тих година 20. века) да надлежном централном органу поднесу листу кандидата са подацима о њиховим квалификацијама и радном искуству, а централни орган је затим утврђивао које особе с те листе могу бити именоване на те функције.

Као што видимо, ширењем области деловања локалних власти проширена су и овлашћења централних органа у погледу управног апарата ангажованог на пословима из тих области. У почетку, централне ингеренције су се односиле на скоро све категорије локалних службеника, а временом оне почињу да се ограничавају на **руководеће службенике**. Циљ задржавања ових овлашћења јесте да се обезбеди **минимум стандарда** приликом именовања, отпуштања и у погледу квалификација локалних службеника.

Одређене мере централних према локалним властима имају и карактер **санкција**. Премда је санкција врло значајна компонента у везама централних и локалних органа управе, она се у пракси јавља само изузетно и делује у првом реду *превентивно*. Ипак, кад закажу остали инструменти утицаја, односно кад дође до манифестно незаконитог или неправилног деловања локалних органа, централни органи имају могућност да санкционишу то деловање. Санкције делују у два правца: једном према актима и радњама локалних органа, а други пут према самим локалним органима, односно појединим службеницима. Спрам аката, односно радњи, сврха санкције је да се одређени акти и радње конвалидирају или пониште, а у односу на органе, односно службенике, санкције имају репресивни карактер.

Санкција је логички последњи елемент који стоји на располагању централним органима. Ако на основу примљених информација о понашању локалних органа, упоређивања тог понашања с очекиваним и његовом оценом централни орган установи да се ради о незаконитом,

односно несврхисходном понашању локалних органа, а то се понашање не може исправити раније поменутиим средствима, онда централни органи примењују друге мере, у крајњој линији мере принуде. У том смислу и нека већ споменута средства, као што су потврда локалних прописа и развојних планова, квази-судска контрола министара и судска контрола (о којој ће више речи бити мало касније), могу у одређеним случајевима имати карактер санкција. Овде, међутим, говоримо о оним средствима којима се обезбеђује реализација прописа и директива централних власти, а која следе у случају када локални органи: (1) не изврше посао који су обавезни да изврше, (2) изврше посао за који нису надлежни (3) не изврше посао у складу с централним прописима, стандардима и директивама.

У општим цртама, може се рећи да се облици санкција с временом мењају и да се помера тежиште с ранијих рестриктивних санкција на санкције које се повезују с улогом центра као модератора локалних делатности (субвенције, кредити и разни други облици стимулација).

Традиционално се истичу четири облика санкција према локалним властима, а то су: **супституција, глоба, лишавање субвенција и ускраћивање дозволе за тражење кредита.**

Институција **супституције** (powers in relation to authorities in default) јавља се у Енглеској паралелно с увођењем модерне локалне самоуправе у другој половини 19. века. Путем те институције централни органи обезбеђују обављање управних послова из оквира локалних власти, а примењују је кад закажу други облици интервенција.

Супституција је уведена први пут у служби здравствене заштите Законом из 1866. године. Тада је прописан и поступак њене примене: када централни органи утврде да локални органи не извршавају своје дужности, одређују им рок у коме то морају учинити. Ако локални органи ни до истека тог рока не изврше утврђени посао, централни га орган може извршити сам путем властитог комисара (commissar) – default power. Све трошкове који су настали у вези с тим дужан је да сноси орган који је посао изворно требало да обави (defaulting authorities). Недуго потом, тај поступак је модификован (Законом о јавном здрављу – Public Health Act из 1875. године). Централном органу су, заправо, тада дате две могућности: или да искористи „default power“ или да тражи интервенцију суда путем тужбе за извршење (writ of

mandamus). Крајем 19. века проширене су области локалних послова у којима је централним органима дозвољена супституција. Међутим, у највећем броју случајева важило је начело да централна власт може интервенисати тек након правноснажне судске одлуке. Кад се, наиме, појави заинтересована странка са жалбом да локална власт не извршава своје обавезе онда централни орган утврђује да ли је локални орган занемарио своју дужност. Ако утврди да је локална власт занемарила своју дужност, централни орган јој даје рок у коме то има исправити; ако и након истека тог рока посао остане необављен, централни орган може тражити судско наређење за извршење.

Институција супституције задржана је у основи у истом облику и у 20. веку. Једина промена је у томе што централни орган, услед недостатка адекватних службеника, супституисане послове може пренети органима ширих локалних јединица, по правилу окружном већу. Типични примери давања овлашћења на супституцију министру садржани су у одредби члана 51. Закона о градском и државном планирању из 1990. године и одредбама чланова 496. и 497. Закона о образовању из 1996. године. Одредбом члана 496. овлашћење на супституисање је проширено и на оне локалне јединице које делују неразумно/нецелисходно (*unreasonably*).¹⁹ Супституција је врло сложен облик интервенције централних органа, који изазива додатне трошкове и изискује пуно времена, па се врло ретко примењује.²⁰

Посебни облик санкција према локалним властима био је везан за **финансијску контролу**. Наиме, ако је ревизор дистрикта утврдио да је локална власт деловала *ultra vires* могао је, уз остале мере, да изрекне и новчану казну одговорној особи.

Након 1972. године надзорна права дистриктског ревизора (*district auditor*) су смањена; он само утврђује да ли су локални издаци у складу са законом, а ако утврди да нису, обраћа се суду да он декларише да је локална власт деловала *ultra vires*. Суд може, утврди ли да је локална власт деловала *ultra vires*, одредити новчану казну одговорној

19 Видети и одлуке судова у случајевима: *Secretary of State for Education and Science v Tameside MBC* [1977] A.C. 1014; *R v Kent CC Exp. Bruce*, *The Times*, February 8, 1986; *R. (on the application of McNally) v Secretary of State for Education and Employment* [2001] EWCACiv 332, [2002] I.C.R. 15 – Bailey, н. д., стр. 394.

20 В.: М. Јовичић, стр. 230.

особи. Ако новчана казна прелази одређени износ, одговорна особа може бити разрешена дужности, а у одређеним случајевима може се тражити и накнада исплаћене суме.

Општеприхваћено мишљење је да у режиму енглеске локалне самоуправе централни органи **системом субвенција** врше врло јак утицај на локалне органе. Институција субвенција уведена је у Енглеској паралелно с увођењем модерне локалне самоуправе. У почетку то су биле искључиво усмерене (специјалне) субвенције, а временом су уведене и генералне субвенције („general grants“, „general or block grants“, „grants in aid of expenditure generally“).

Усмерене субвенције омогућавале су централним органима детаљнију контролу локалних власти и већи утицај на локалне службенике. Оне су представљале облик суфинансирања појединих локалних активности, па су у значајној мери деловале стимулативно на развој појединих локалних служби. Централни органи су, наиме, учествовали са одређеним процентом у финансирању одређене локалне службе, па је повећање локалних трошкова у области те службе аутоматски водило до повећања централне финансијске помоћи. Слаба страна тог система је, међутим, била у томе да он није смањивао разлике између слабих и јаких локалних јединица, него их је напротив појачавао: сиромашније локалне јединице су добијале релативно мању централну финансијску помоћ него богатије и развијеније јединице.

Временом се тежиште помера с усмерених на **генералне субвенције**. Генералне субвенције су први пут уведене 1888. године. Централни органи су и даље задржали систем суфинансирања појединих локалних служби – како су се јављали нови локални послови, односно службе тако су се повећавао и број усмерених субвенција. Смањивање усмерених субвенција први пут се догодило 1928. године, када су уведене опште генералне субвенције. Оне, међутим, нису обухватиле кључна подручја локалних служби (образовање, полиција, изградња станова, здравство, изградња путева и мостова), тако да су у њима и даље задржане усмерене субвенције.

Након Другог светског рата поново је дошло до ширења усмерених субвенција (Local Government Act 1948), али је тај процес заустављен крајем педесетих година. Реформом из 1959. године уведен је систем генералних субвенција за све локалне управе, а усмерене суб-

венције су за неке локалне службе потпуно укинуте. Након усвајања Закона о локалној самоуправи из 1966. године, усмерене субвенције чине релативно мали део централне финансијске помоћи локалним властима. Паралелно с тим мењали су се и **критеријуми** доделе субвенција: усмерене субвенције су додељиване, као што смо видели, у облику суфинансирања локалних служби, а генералне субвенције се дају на основу броја становника пондерисаног још неким величинама (број деце до 5 односно 15 година старости, број становника на миљу изграђених путева и сл.).

Премештањем тежишта с усмерених субвенција на систем генералних субвенција дошло је и до премештања тежишта с раније контроле локалних службеника на контролу стандарда локалних служби. Раније су, као што смо видели, централни органи имали врло широке могућности контроле службеника субвенционираних локалних служби, па су и санкције погађале у првом реду те службенике. Од 1928. године уводи се одузимање финансијске помоћи, односно дела финансијске помоћи, као санкција оним локалним властима које се у извршавању локалних послова не придржавају централним одлукама утврђених стандарда.

Одлука о одузимању финансијске помоћи локалним властима је дискреционе природе, а доноси је надлежни министар на основу инспекцијских извештаја о раду појединих локалних органа, односно служби.

Процедура око доделе субвенција је тако подешена да омогућава централним органима детаљан увид у делатност и финансијско пословање локалних органа, што им омогућава да локалним органима благовремено упуте упозорење у случају да открију неке неправилности, тако да се сама санкција лишавања финансијске помоћи у пракси ретко примењује.

Опште овлашћење министра на доделу субвенција сада је предвиђено чланом 31. Закона о локалној самоуправи из 2003. године. Давање субвенције се може **условити сврхом** у коју ће се трошити средства, као и тиме да се субвенција делимично или у целости мора вратити.²¹

У вези са тим је и контрола кредита локалних власти (sanction of local borrowing), која је уведена крајем 19. века, а састојала се у **одобра-**

21 Видети: Bailey. н. д., стр. 391.

вању кредита, јер без одобрења надлежног централног органа локалне власти нису могле да се задужују. У то време сагласност централних органа на кредитни захтев локалних власти оправдана је интересом да се локалне власти заштите од инвестиционих акција које би превазилазиле њихове финансијске могућности и, с друге стране, интересом да се у условима постојања нешколованог локалног управног апарата осигура техничка исправност инвестиционих пројеката како би се избегли скупи пропусти. Иако су се прилике од тада измениле, централни органи још увек дају сагласност на локалне кредитне захтеве. Данас се, међутим, оправдање тражи у тежњи да инвестициони пројекти локалних власти буду у складу с владином економском политиком, односно с утврђеном скалом инвестиционих приоритета унутар појединих министарстава. На тај начин локалне инвестиције су постале саставни део националне инвестиционе политике за коју је одговорна влада, односно поједини министри.

Процедура око одобравања кредита је, у принципу, таква да се на централном нивоу **унапред утврђује годишњи износ** за који се поједине локалне власти могу задуживати (block loan sanction). Међутим, локалне власти немају исту слободу одлучивања о кредитима у свим пословима из изворне надлежности: утврђени су кључни (key) и локално одређени (locally determined) сектори послова, односно служби. За инвестиције у кључним секторима (образовање, изградња станова, социјална политика и сл.) локалне власти морају тражити одобрење инвестиционог пројекта од надлежног ресорног органа и тек након тог одобрења могу узимати кредит; у локално одређеним секторима (паркови, библиотеке, објекти за рекреацију и сл.) локални органи самостално одлучују о узимању кредита у оквиру утврђеног годишњег износа (блока).

Од априла 2004. године на снази је нови правни режим у погледу зајмова и капиталних инвестиција, уведен Законом о локалној самоуправи из 2003. године. У поређењу са претходним режимом установљеним Законом о локалној самоуправи и стамбеној политици из 1989. године, уочава се тренд ка већој слободи у финансијском „понашању“ локалних власти.²² Захтев да укупан износ позајмица локалне власти

22 В.: Бела књига, Јако локално вођство: квалитетне јавне услуге, (White Paper, Strong Local Leadership: Quality Public Services (См.5237, 2001)). Део 2, параграф 1.21.

подлеже одобрењу надлежног министра кроз систем кредитних одобрења је укинут, а локалне власти могу позајмљивати новац у све сврхе од значаја за њихове функције по неком пропису, или у сврху управљања финансијама у маниру доброг домаћина (prudently).²³ У сваком случају, локалне јединице неће моћи да се задужују ако би тиме прекршиле допуштени зајмовни лимит који су саме одредиле на основу одредбе члана 3. Закона из 2003. године и лимит који је одредио надлежни министар на основу одредбе члана 4. истог закона. Надлежни министар био је овлашћен Законом о локалним порезима (доприносима) из 1984. године, да прописује максимум доприноса или начин његовог утврђивања претходно нормиран од стране локалних власти. Ово право је замењено овлашћењем да врши лимитирање локалних пореза и доприноса на основу одредби Закона о локалној самоуправи из 1992. године (касније допуњених Законом из 1999. године).²⁴

Најновији приступ контроли локалних јединица је развој **Програма свеобухватне процене ваљаности вршења послова локалних јединица** који у себи садржи технике ревизије и инспекција са значајним default powers (овлашћењима у случају нечињења). Овај систем контроле је проистекао из принципа највише вредности установљеног Законом о локалној самоуправи из 1999. године.²⁵ Принцип највише вредности укључује тачан опис **индикатора перформанси** од стране министра, затим стандарде вршења послова, константан програм ревизије свих функција локалних власти, ревизију годишњег плана највиших вредности од стране ревизора, периодичну инспекцију функција од стране рачуноводствене комисије (Audit Commission), проширено право на употребу упутстава и право да неке од функција највиших вредности преузму министар или особа коју он постави.

На основу свих индикатора, рачуноводствена комисија може сврстати јединицу локалне самоуправе у једну од **пет категорија**: одличан, врло добар, добар, слаб и лош (excellent, good, fair, weak и ро-

23 Видети одредбу члана 1. Закона о локалној самоуправи из 2003. године.

24 Ово право је једном искоришћено. В.: Нарадба о ограничавању локалних доприноса у Енглеској (максимални износи) из 2004. године – Council Tax Limitation (England) (Maximum Amounts) Order 2004 (SI 2004/1908).

25 Био је најављен Белом књигом: Јако локално вођство: квалитетне јавне услуге.

or). По мишљењу неких аутора овакав начин контроле је незаконит.²⁶ Први резултати за једностепене јединице су објављени крајем 2002. године и од 150 контролисаних јединица 22 су биле одличне, 54 врло добре, 39 добре, 22 слабе и 13 лоше.²⁷ На основу резултата појачана је активност на побољшању перформанси од стране самих јединица, различитих инспектората, ревизорских тела итд., на пружању помоћи слабим јединицама, а пред владом су се нашли предлози за повећање слободе деловања најбољих јединица. Године 2003. започео је „rolling programme“ у 238 дистриката.

Правни режим за Програм свеобухватне процене ваљаности вршења послова локалних јединица сада је дат у одредбама чланова 99. и 100. Закона о локалној самоуправи из 2003. године, сходно којима Ревизорска комисија мора периодично да сачињава извештај о својим налазима у погледу квалитета вршења функција локалних јединица, као и да изврши њихову категоризацију у том смислу. Извештај мора бити послат надлежном министру и публикован. Министар може уредбом (order), за одређени временски период, извршити категоризацију јединица локалне самоуправе у складу са извештајем.

Значајна права на интервенцију министру су „потврђена“ и чланом 15. Закона о локалној самоуправи из 1999. године, у погледу (не) остваривања принципа највише вредности. Сходно одредби тог члана, министар може наредити јединици да припреми или измени план вршења, да се придржава одређених процедура у вези са планом и да испита вршење одређене функције. Он такође може наредити локални увиђај, предузимање неке радње, извршити супституцију сам или преко лица које он постави на одређени период и тд.

Поред инструмената формалног утицаја, централним органима стоје на располагању и различити **канални неформалног утицаја** на локалне органе. То су у првом реду **стручни савети** локалним органима путем различитих, горепомнутих циркулара (circulars). Циркулар може слати свако министарство које према локалним органима има нека права. Највише их издаје орган општег надзора над локалним властима. Разликују се, по садржају, три врсте циркулара: (1) цирку-

26 A. Arden Q.C. и S. Cirell, Comprehensive Performance Assessment – Quis Custodiet. Journal of Local Government Law, 2003, стр. 107-114.

27 www.audit-commission.gov.uk.

лари којима се локалним властима дају одређени подаци, (2) циркулари којима се од локалних органа траже неки подаци и (3) циркулари којима централни органи дају локалним властима савете о томе како треба обавити одређене послове.

Поред циркулара, који имају општи карактер, дају се и **индивидуални савети** појединим локалним органима. Такве савете најчешће дају инспектори - они имају најбољи увид у рад локалних органа, па неформалним саветима често дају локалним органима сугестије о томе на који начин могу побољшати стање у вршењу појединих локалних служби. Неформални утицај се остварује и путем разних **курсева** (training courses) и **саветовања**, на којима се локални службеници непрестано упознају с новостима у области појединих локалних активности.

По традицији, централни органи се о деловању локалних јединица информишу на три начина: помоћу **извештаја** локалних јединица, **присуствовањем седницама** локалних представничких тела и **непосредним увиђајима**, а у новије облике обавештавања спадају прикупљање и обрада статистичких података и консултације.

Послове непосредног увиђања (local inquires)²⁸ обављају централни органи, по правилу преко својих инспектора. Они у вршењу тих истраживања имају право да траже од локалних органа све потребне информације и имају право увида у књиге евиденција и друге службене акте. Поред инспектора, у обилазак локалних органа одлазе и неке друге категорије службеника као што су инжењери, планери и сл, али ти обиласци немају карактер увиђаја. Годишње се спроведе неколико хиљада оваквих увиђаја.

Када су **статистички подаци** о појединим локалним службама у питању, они су почели да се прикупљају још у 19. веку. Међутим, систематско прикупљање релевантних података и њихова обрада јављају се тек у 20. веку.

У још један вид неформалне контроле сврставају се **консултације**, које се јављају у следећим основним облицима: узајамно информисање, истраживање, и размена искустава, узајамно уверавање и договарање.

²⁸ Израз „inquiry“ најчешће се преводи као истрага – али би читаоца могао да доведе у забуну, па смо се зато определили за коришћење термина увиђај. М. Јовичић, напротив, користи термин „месна анкета“. В.: стр. 229.

Године 1994. премијер и Удружење локалних самоуправа заједнички су донели Упутства за односе централних и локалних власти (Guidelines for Central/Local Relations), којима је успостављена основа за процес консултација централних и локалних органа управе, као једног вида неформалне дискусије у раној фази развоја политике према локалним заједницама, у трајању не краћем од шест недеља. Њихов међусобни однос био је заснован на принципима партнерства и кооперације. Наиме, током седамдесетих година неколико пута се десило да су локални органи јавно одбили да спроведу неке мере које су им наложили централни органи,²⁹ па је ради избегавања оштријих конфликта уведена **пракса претходних консултација**. Поступно, развила се неписана конвенција да министри не прихватају ширење својих контролних права према локалним властима ако пре тога није постигнут договор с локалним властима.

3. Судска контрола

Насупрот управној контроли која се јавила релативно касно, и постепено преузимала примат, судска контрола темељи се на више векова старим правилима понашања.³⁰ Ова контрола се у Енглеској јавила кроз обичајно правило о овлашћењу судова да испитују *vires*³¹ - правност управних акција, са овлашћењима касационог, не мериторног карактера. Може се рећи да се ради о једном од облика контроле

²⁹ Пре свега у погледу одређених финансијских ограничења. В.: М. Loughlin, н. д.

³⁰ Водећи радови на пољу управних спорова у енглеском праву су: S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*. London, 1959 и сва каснија издања; W. Wade и C. F. Forsyth, *Administrative Law* (сва издања); P. P. Craig, *Administrative Law* (сва издања). В. и: E. S. Corwin, *The Doctrine of Judicial Review (its legal and historical basis and other essays)*, London, 1914; P. Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford, 2000; М. Стојановић, *Судска контрола акта управе* (Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, Сједињене Америчке Државе). Београд, 1963. В. и: Н. J. Laski, *Judicial review of social policy in England*. *Harvard Law Review* 39, 1926, стр. 839; W. A. Robson, *Justice and Administrative Law*. London, 1928; W. I. Jennings, *The courts and administrative law - the experience of English housing legislation*. *Harvard Law Review* 49, 1936, стр. 426; P. McAuslan, *Administrative Law, Collective Consumption and Judicial Policy*. *Modern Law Review* 46, 1983, стр. 681.

³¹ Доктрина прекорачења власти води своје порекло од идеје ненадлежности. В.: Р. Марковић, *Управно право (општи део)*, Београд, 2002, стр. 36–37.

законитости (rule of law) који се много не разликује од контроле законитости рада других јавних и приватних лица.

У одређеним, законом изричито утврђеним, случајевима грађани и други субјекти могу тражити судску интервенцију у односу на акт или радњу локалних органа и организација са јавним овлашћењима.³² То значи да не постоји општа заштита од њихове делатности и аката. Улогу жалбене инстанце најчешће врши High Court, односно његов Queens Bench Division.³³

Мада не постоји јединствен поступак за контролу аката управе, постоје одређени принципи, који служе као мерило законитости, и методи, којима се постиже заштита од незаконитих аката управе.

Суд ретко утврђује чињенично стање на основу којег је донета одређена одлука. Заштита од **незаконитости у погледу чињеница** (error of fact) може се пружити само уколико је законом то предвиђено и уколико је она узрок прекорачења овлашћења (ultra vires). Правне ситуације у којима најчешће долази до интервенције суда тичу се

32 Овде се не ради о интервенцији судова у случају кршења појединачних или уговорних права од стране локалних органа, у случају њиховог деликтног и кривичним санкцијама подложног понашања већ о једној врсти надзорних овлашћења над одређеним актима локалне власти владе.

33 „Према подели каква се врши у Енглеској, разликују се врховни судови и нижи судови. У врховне судове спадају: 1) Врховни суд (the Supreme Court of Judicature) је подељен на два дела, и то на виши суд – Апелациони суд (Court of Appeal) и нижи суд – Високи суд правде (High Court of Justice).

Високи суд правде је подељен на три одељења, и то: Kings Bench Division, Chancery Division and the Probate, Divorce and Admiralty Division. Поред осталог, Високи суд правде решава у првом, односно у другом степену и спорове против аката управе. Међутим, против одлуке Високог суда правде може се изјавити жалба Апелационом суду, уколико овај суд жалбу дозволи.

Апелациони суд има овлашћење да решава о жалбама противу одлука донетих у грађанској материји од стране сва три одељења Високог суда правде. Овај суд такође решава и по жалбама против одлука окружних судова.

Дом лордова је највиши суд у грађанској материји и он је овлашћен да решава по жалбама против одлука апелационог суда под условом да жалбу дозволи Апелациони суд или посебна комисија Дома лордова.

Судско веће Крунског савета (the Judicial committee of the Privy Council) је овлашћено да решава у последњем степену по жалбама на извесне одлуке Суда адмиралитета и британских судова ван Енглеске. Исто тако Веће је овлашћено да решава и по жалбама против црквених судова.“ В.: С. Поповић, Англосаксонски систем контроле над актима управе, Зборник радова Правно-економског факултета у Нишу, 1967, стр. 38.

незаконитости у погледу права (error of law). У таквим случајевима заштита се пружа уколико је законом предвиђено право жалбе, уколико незаконитост очигледно произилази из списка предмета (што се у пракси ретко јавља) и уколико је због ње орган деловао *ultra vires*.

Овде ћемо размотрити примену *ultra vires* доктрине у области локалне самоуправе у контексту њене судске контроле. Најважније границе доктрине *ultra vires* у контексту судске контроле делатности локалних власти у вршењу њених законских дужности, а које су поставили судови, тичу се **употребе дискреционих овлашћења; начела природне правде** (rules of natural justice); законом предвиђене **жалбе и осталих правних лекова**.

У случају Council of Civil Service Unions v Minister for Civil Service Лорд Диплок (Lord Diplock) класификовао је разлоге судске контроле на **противзаконитост** (illegality), **нецелисходност** (irrationality) и **процесне недостатке** (procedural impropriety). Овима би се могла додати и **непропорционалност** као четврти основ признат од стране правосуђа Европске Уније. Иако толико пута цитирана да се сматра „класичном“ ова класификација ипак није потпуна.

Када је у питању **контрола надлежности** (jurisdictional control) локалних органа и организација са јавним овлашћењима, један од најкомплекснијих проблема који се овде испољава, тиче се разлике између грешака због којих државни органи и организације делују ван надлежности (понекад се називају и јурисдикционе грешке, или грешке на прелиминарним питањима) и оних које то нису (грешке у вези са мериторним питањима – errors relating to the merits; грешке са надлежношћу – errors with jurisdiction). Та, тзв. претходна питања, тј. питања надлежности, такође могу бити питања **правна или фактичка** (questions of law or fact). Разлика између питања надлежности и ненадлежности изгубила је на практичном значају због **употребе certiorari-a**, правног средства које се користи ради поништења одлуке због процесних недостатака, и у другим случајевима када су суду дата широка овлашћења предвиђена законом.

Када је у питању **тзв. неуспело вршење дискреционих овлашћења** (failure to exercise discretion) – локални органи не смеју вршити делегацију дискреционих овлашћења, осим уколико нису изричито овлашћени законом, не смеју деловати по диктату (under the dictation)

других органа или организација са јавним овлашћењима, осим уколико су на то овлашћени законом. Такође, забрањено је недостојно ограничавање дискреционих овлашћења уговором (*improperly fetter its discretion by entering a contract*) или неким другим споразумом (какав је *estoppel*, тј. забрана порицања претходне изјаве). Због тога ће локалне власти у сваком засебном случају морати да изнова размотре како ће вршити дискрециона овлашћења, а не да их врше сходно унапред дефинисаној политици рада. Судови су се нарочито бавили овим питањем у вези са широком формулацијом члана 101. Закона о локалној самоуправи из 1972. године.

Дискрециона овлашћења не смеју се злоупотребити на тај начин што ће тачно одређена или подразумевана законска граница бити прекорачена.³⁴ Општи принцип је да се дискрециона овлашћења морају вршити разумно.³⁵

С тим у вези, судови су разматрали и случајеве **злоупотребе дискреционих овлашћења** у погледу циља (*purposes*), (и)релевантних разматрања (*relevant and irrelevant considerations*), безразложности/нецелисходности односно ирационалности (*unreasonableness or irrationality*), као и односа дискреције и незаконитости (*illegality*). Такође, употреба јавних овлашћења да би се исказала неслагања у политичким погледима и стекла предност на изборима сматра се противзаконитим деловањем.³⁶

Од посебног значаја у најновијим случајевима прецедентног права (*case law*) су покушаји суда да прецизније одреди принципе на основу којих се нека одлука може означити као нецелисходна (*unreasonable*), неуверљива (*uncertainty*), као неправедно утицање на легитимна материјалноправна очекивања (*Interference with a substantive legitimate*

34 Видети пресуду у случају *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corp.* Следеће чињенице су истакнуте у вези са пресудом: прво, концепт злоупотребе дискреционих овлашћења, какав је дефинисао Лорд Грин (*Lord Greene M.R.*) у случају *Wednesbury* покрива „ситуације“ у којима су овлашћења коришћена у неодговарајуће сврхе или супротно циљу закона; где су ирелевантна разматрања (*irrelevant considerations*) узимана у обзир или релевантна игнорисана или тамо где је одлука толико неразумна да ниједан правичан/разуман орган не би тако одлучио.

35 Видети пресуду: *Short v Poole Corp.*, где је учитељица добила отказ због косе офарбане у црвену боју.

36 *B.: Liverpool, Shell and Wheeler cases; Porter v Magill [2002] 2 A.C. 357.*

expectations), као угњетавачка (oppressive), манифестно прекомерна или недовољна употреба силе, те недовољно уважавање људских права.³⁷ Такође, судови сматрају да локални органи имају фидуцијарну дужност према локалним пореским обвезницима, чије интересе морају имати у виду приликом доношења одлука (нарочито оних који утичу на приходе јединице) – што потпада под „relevant considerations“.

Одлуке локалних власти предмет су судске контроле и у погледу примене **принципа природне правде** (natural justice) који обухвата два правила: *audi alteram partem* (чуј и другу страну, начело саслушања странке) и *nemo iudex in causa sua* (нико не може бити судија у својој ствари); на основу којих орган који води поступак, мора претходно обавестити странку о одлуци која може утицати на њу, омогућивши јој да улаже представке (жалбе), односно мора бити дисквалификован од вођења поступка уколико има директан материјални или власнички интерес за његов исход или је на други начин пристрасан.³⁸ Иако су ова правила поникла у судској пракси, њихова примена је проширена на судске и квази-судске одлуке јавних органа и организација.

У случају *Ridge v Baldwin*, Дом Лордова је заузео становиште да, где год одлука утиче на права субјекта, постоји дужност да се делује на судски начин, а не само тамо где постоје две супротстављене стране. Потом је предложено да се дужност придржавања принципа природне правде, или макар обавеза да се делује поштено, може применити на све поступке доношења одлука, било судске или управне, тј. да се принцип природне правде примењује на судске и квазисудске ствари, а дужност праведног деловања на управно одлучивање (decision making).

Дакле, ситуација би уопштено била следећа: тамо где закон уопштено успоставља овлашћење на доношење одлука, а опште право намеће процесне стандарде, ови се стандарди морају поштовати, осим уколико законом изричито није утврђена намера Парламента да се не примењују правила природне правде или процесног поштења (proc-

37 В.: *R. v Ministry of Defence Exp. Smith* [1996] Q.B. 517; *R. v Secretary of State for the Home Department Exp. Bugdaycaj* [1987] A.C. 514; *R. v Secretary of State for the Home Department Exp. Brind* [1991] 1 A.C. 696; *R. v Secretary of State for Health Exp. Eastside Cheese Company* (1999) 1 L.G.L.R. 335; У првом случају (*Exp. Smith*), Апелациони суд је одбацио аргументе политике Министарства, и прогласио отпуштање хомосексуалаца из војних јединица ирационалним. (Bailey, н. д., стр. 439)

38 В.: *P. Cane, An Introduction to Administrative Law...*, стр. 160.

dural fairness), како их још називају.³⁹ Ипак, не може се рећи да постоји општа обавеза примене начела природне правде, већ се оно примењује само у одређеним ситуацијама.⁴⁰

Постоји неколико типичних **облика тужби** (правних средстава) које се могу упутити суду у вези са одлукама, односно радњама локалних власти.

Одлучујући по тужби (a claim for judicial review) суд може дозволити употребу једног или више средстава:

– свака особа која сматра да је актом или радњом локалне јединице повређено њено право може се обратити Високом суду правде (High Court) тражећи да суд декларише акт, односно радњу локалне власти, **ultra vires (declaration)**); – свака особа која сматра да су извршеном или намераваном радњом локалног органа непосредно повређена њена права може тражити да Високи суд правде нареди локалној власти да обустави вршење радње која је **ultra vires (injunction)**); – заинтересована странка може тражити да Краљичино одељење Високог суда правде (Queens Bench Division of the High Court) нареди локалној власти обављање одређеног посла или радње, које је она по закону дужна да обавља,⁴¹ а пропустила је да их обави (**Mandatory Order**, не **Mandamus**);⁴² – Краљичино одељење Високог суда правде може на иницијативу овлашћене странке укинути (квази-судску) одлуку локалне власти (нпр. дозволу или одлуку о отпуштању локалног службеника) (некада *certiorary*, сада *quashing order*) или наредити локалној власти да пре-

39 В.: лорд Браун-Вилкинсон (Lord Browne-Wilkinson) у R. (on the application of Pierson) v Secretary of State for the Home Department [1998] A.C.; такође Дјјсон (Dyson L.J) у McNally v Secretary of State for Education [2001] 2 F.C.R.; Вол Џеј (Wall J.) у R. (on the application of X) v Chief Constable of the West Midlands Police [2004] EWHC 61 (Admin) [2004] 1 W.L.R. 1518.

40 В.: Bailey, н. д., стр. 449.

41 Није могуће применити ово овлашћење уколико је у питању дискреционо или тзв. пермисивно овлашћење.

42 Видети пресуде у случајевима: R. v Poplar BC (No.2); R. v Braintree DC Ex p. Willingham; и само правно средство је дискреционог карактера и може се одбити његова употреба уколико се процени да су тужиочеви мотиви неприхватљиви, уколико орган није предузео своју дужност услед околности над којима није имао контролу, или уколико пресуда може изазвати рушења широког опсега или ју је немогуће практично извршити.

стане с активношћу на доношењу неке (квази-судске) одлуке (некада prohibition, сада **prohibiting order**);⁴³

– на крају, може се дозволити накнада штете (**damages**).

Суд може одлучивати и по жалбама лица незадовољних одлукама локалних власти, у оним случајевима где је право жалбе предвиђено законом.⁴⁴

Једну врсту правног средства које се може употребити у вези са одлукама, односно радњама локалних власти, представљају и одбрана у извршном поступку (defence to enforcement proceedings), правна средства у поступку пред дистриктским ревизором и захтев министру да дела због нечињења (default power).

Наредбом (order) бр. 53 Правилника Врховног суда (Rules of the Supreme Court)⁴⁵ предвиђена су **општа правила поступка** приликом поступања по тужби у „управном спору“ (application for judicial review), а основне црте су скициране још чланом 31. Закона о Врховном суду (Supreme Court Act) из 1981. године. Касније је ова наредба укинута и замењена 54-тим делом Правилника о парничном поступку (Civile Procedure Rules) (измена број 4) из 2000. године. Тужбом се захтева испитивање законитости прописа (enactment) или одлуке (решења), чињења или нечињења при вршењу јавне функције.

Документа се морају предати Канцеларији Управног суда у Краљевском суду правде. Према Протоколу о претходним радњама у управном спору⁴⁶ (Pre Action Protocol for Judicial Review), пре подиза-

43 Видети пресуде у случајевима: Ridge v Baldwin (No. 1) [1964] A.C. 40; R. v Hillingdon LBC Exp. Royco Homes Ltd [1974] Q.B. 720; O'Reilly v Mackman [1983] 2 A.C. 237,239 (Lord Diplock); R. v Barnet LBC Ex p. Nilish Shah [1983] 2 A.C. 309; R. v Manchester City Council Ex p. Fulford (1982) 81 L.G.R. 292.

44 Многи закони дају право жалбе лицима погођеним (aggrieved by a decision) одлукама локалних власти. Ево неколико примера таквих одредби. Оштећена лица су овлашћена на жалбу магистратском суду (magistrates' court) према одредби члана 79. Закона о јавним путевима из 1980. године; окружном суду (county court) према одредбама Закона о стамбеној изградњи из 1985. године (Housing Act); суду круне, према одредби члана 56 Закона о јавним путевима из 1980. године дела 3 Закона о лутријама и забави из 1976. године; Високом суду правде (High Court) сходно одредби чл. 23. и 24. Закона о стицању земљишта из 1981. године и Закона о стамбеној изградњи из 1957. године; министру према чл. 75. и др.

45 Сходно реорганизацији грађанског поступка започетој осмим делом Правилника о парничном поступку из 1998. године (Civile Procedure Rules SI 1998/3132).

46 Видети: www.lcd.gov.itk/civil/prontlex-fin/contentlx/prolocols.

ња тужбе потребно је послати један вид писма упозорења (letter before claim) у сврху идентификације спорне ствари и процене могућности за избегавање спора. Апелациони суд (Court of Appeal) подстиче странке да користе поступке за алтернативно решавање спорова као помоћно средство.

На крају, напоменимо да је усвајањем Закона о људским правима 1998. године, додата нова и значајна димензија судској контроли рада локалне самоуправе у Енглеској. Основна сврха Закона јесте да даље појача ефекат права и слобода гарантованих Европском Конвенцијом о људским правима, што и чини – на два начина - прво, нормирањем новог правила за интерпретацију законодавства, и друго, чињењем противправним поступања јавних органа и организација која нису у складу са правима предвиђеним Конвенцијом.⁴⁷

4. Уместо закључка

Традиција и вишевековна пракса вертикалног дељења власти у Енглеској били су мотив за приступање изради овог рада са циљем проналажења решења која могу бити ид користи за побољшање функционисања система локалне самоуправе у Србији. У закључку смо себи дали слободу да издвојимо она нормирања која су из угла српске локалне самоуправе најзначајнија.

Анализом одговарајућих одредби дошли смо до закључка да постоји пооштрена контрола локалних прописа када предвиђају казне за кршење својих одредаба, пре свега у погледу висине тих казни. Ово је јако значајно уколико имамо у виду да су локалне самоуправе у Србији, након што им је то законом допуштено, новчане износе такси које саме могу да одређују повећале и до 400%. Слична пракса би се могла поновити и у домену наплате казни за одговарајуће прекршаје са локалним предзнаком.

Појачан управни надор присутан и у домену најзначајнијих локалних служби: образовања, здравства и социјалног осигурања, те у пословима урбанистичког планирања.

⁴⁷ Видети уопште: C. Baker (ed.), Human Rights Act 1998: A Practitioners Guide. London, 1998; A. Lester и D. Pannick, Human Rights Law and Practice (2nd ed.). London, 2004.

Регулисању правног положаја локалних службеника, њиховој обуци и квалификацијама посвећена је значајна пажња, јер су од изузетне важности за функционисање јединица територијалне децентрализације. Њихова образованост, стручност, вештине и компетенције, мотивација и схватање јавног интереса, за управни капацитет су подједнако важни као и добра организација и квалитетан менаџмент локалних управних органа. Због тога је појачана контрола присутна пре свега приликом постављања на функције руководећих службеника у јединицама локалне самоуправе, са циљем обезбеђења минимума стандарда на националном нивоу у погледу њихових квалификација, именовања и разрешења.

У домену финансија и локалне економске политике такође треба обратити пажњу на пар норми. Прво, инвестициони пројекти локалних власти морају бити у складу са владином централном политиком, а локалне јединице не могу деловати ван оквира националне инвестиционе политике. Друго, степен самосталности приликом кредитног задуживања је различит, с обзиром на природу делатности за чије потребе се задуживање врши – извршено је издвајање неколико кључних сектора служби, без обзира што оне спадају у домен изворних надлежности.

Оно што би нашим јединицама локалне самоуправе највише било од користи јесте имплементација тзв. принципа највише вредности (best value), пре свега прецизним дефинисањем и мерењем индикатора перформанси и, с обзиром на то, разврставање локалних јединица у одговарајуће категорије. Функционалност српског система би се значајно побољшала применом стандарда највише вредности (best value) који подразумева, осим одговарајућих индикатора, и стандардизацију обављања одређених послова из изворне надлежности, те константну ревизију и контролу свих функција локалних јединица од стране одговарајућих независних тела.

На крају, када је судски надзор над локалном самоуправом у питању приметно је јаче нормирање алтернативних видова решавања спорова, у циљу повећавања вероватноће њиховог избегавања.

Мр Дејан Вучетић

НАДЗОР ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЕНГЛЕСКОЈ

Dejan Vučetić, LL.M.

Law Faculty, University of Niš

SUPERVISION OF LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND

Summary

The paper analyse supevising system of local government in England, as part of a complex network of relations between central and local government bodies - and the two most important forms of control: administrative and judicial. The main trends in the central control, from the mid-twentieth century onwards, include gradual removal of detailed control over some aspects of individual acts of local authorities, but, on the other hand, expansion of control mechanisms over local spending and introduction of mechanisms for measuring performance, at first of specific services, and later of entire local government competences (principle of best value).

Key words: *control, supervision, inspections, sanctions, grants.*