

*Душан Гујаничић**
Институт за политичке студије, Београд

ПОЛОЖАЈ ГРАДОНАЧЕЛНИКА У СРБИЈИ И ФРАНЦУСКОЈ - УПОРЕДНА АНАЛИЗА**

Сажетак

Функција градоначелника неспорно представља камен темељац у систему локалне самоуправе развијених држава. Реч је о инокосном извршном органу са којим грађани уобичајено прво долазе у додир када је реч о њиховом односу са јавним, односно државним властима уопште. Штавише, може се рећи да квалитет свакодневног живота грађана у многоме зависи од институционалних овлашћења, политичке моћи, као и личних способности градоначелника који је замишљен као „добар домаћин” своје заједнице. У овом раду ми ћемо анализирати упоредном методом ову важну институцију, њен правни положај, законска овлашћења и политички утицај у нашој држави и Француској кроз разматрање међусобних упечатљивих сличности и разлика.

Кључне речи: градоначелник, председник општине, локална самоуправа, овлашћења, извршни орган.

Историјски посматрано, локална самоуправа у својим првобитним традиционалним облицима претходи формирању држава као облика глобалне политичке организације друштва.”¹⁾ Логично, пре настајања самих држава требало је створити какве-такве повезане и стабилне заједнице у локалној средини, које би онда

* Истраживач-сарадник,

** Овај рад настао је у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1) Петар Матић, *Редизајнирање локалне самоуправе*, Институт за политичке студије, 2012, Београд, стр. 45.

накнадним удруживањима хоризонтално допринеле стварању централизоване политичке целине, то јест државе.

Материја која се разматра у овом раду припада области локалне самоуправе и самим тим представља суверено право сваке земље да самостално правно уреди ово питање. Формално гледано, чак и у оквиру Европске уније оне имају велику слободу јер „ниједан акт комунитарног права не намеће обавезу државама чланицама да развијају децентрализацију.”²⁾ Треба ли посебно истицати политички значај функције градоначелника, независно од правне анализе његових овлашћења и моћи? У једном броју случајева ова дужност је дословно служила као својеврсна одсечна даска ка вишим државним функцијама, чак и до положаја председника републике, нарочито ако се радило о првим људима главног града.³⁾ Опасност која хронично прати однос власт-грађани, додуше преваходно на вишим нивоима власти, а односи се на познати феномен отуђења јавних, државних функционера од грађана у смислу неувиђања њихових реалних потреба (што би неки рекли „пулс” народа) је свакако по природи ствари знатно мање присутан на локалном нивоу, иако ни овде није потпуно немогућ. Градоначелник је по дефиницији у знатно тешњем односу са грађанима и њиховим организацијама готово свакодневно и има често бољи увид у стварне потребе и недостатке своје локалне средине.

1. Француска

1.1. Уводне напомене

Када говоримо о функцији градоначелника, најпре треба истаћи оно што се пословично ставља у први план кад је Француска у питању, а то је огромна расцепканост француске територије на приближно 37 000 општина, по чему је ова држава јединствен случај у Европи.⁴⁾ Француску такође краси

2) Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, Paris, 4^{ème} édition, 2011, стр. 66.

3) Такви случајеви су забележени на пример у Француској (Жак Ширак), Румунији (Трајан Басеску), Португалу (Жорже Сампајо), Ирану (Махмут Ахмадинежад)... Сви наведени политичари су били одређено време градоначелници својих престоница, а касније и шефови држава.

4) Примера ради, Немачка која има 15-ак милиона становника више од Француске има неколико пута мање градоначелника, а слично важи и за Велику Британију или Италију које имају приближан број становника као Француска.

такозвани монотипски систем општине још од Велике револуције 1789. То практично значи да је устројство и институционални систем свих општина идентичан, што као решење може и да чуди, имајући у виду огромне несразмере у броју становника између појединих општина.⁵⁾ С друге стране, оно што према готово једнодушном мишљењу одликује француску политичку класу су одређени конзервативизам и извесна инертност у навикама и схватањима у вези своје улоге и места у политичком систему. Када притом у том контексту узмемо у обзир мишљење једног француског градоначелника да се ради о држави „која ментално треба да промени век”,⁶⁾ онда је јасно да је конзервативизам прилично укореењен у свест француских јавних функционера.

Функција градоначелника (*maire*) је једна од најстабилнијих у целокупном политичком систему ове земље. Темељи ове институције су постављени још у XIX веку, тачније законом из 1884. под Трећом републиком (1870-1940). Може се слободно рећи да основни постулати на којима функционише институција градоначелника се нису суштински мењали од наведеног периода па све до данас.

Градоначелник је неспорни шеф локалне егзекутиве. У његовом раду му помаже одређени број помоћника (*adjoint*) чији број није сталан, јер закон оставља слободу председнику општине да он самостално одреди број својих помоћника, имајући првенствено у виду разлоге целисходности. Ипак, тај број није наравно неограничен и мора се кретати у границама до максимум 30% од укупног броја локалних одборника, док минимум мора постојати бар један помоћник. Наравно, јасно је да свака општина има своје специфичности и реалне потребе које зависе од њене величине, броја становника, историјских прилика, географских карактеристика, демографске структуре, привредног развоја, саобраћајне мреже итд.

5) Тако на пример, постоје општине (тачније речено сеоца) која имају тек стотињак становника, па до градова са више стотина хиљада становника.

6) Philippe Laurent, *Décentralisation : en finir avec les idées reçues*, L.G.D.J, Paris, 2009, стр. 58.

1.2. Избор

Мандат градоначелника траје 6 година и *није ограничен бројем избора*.⁷⁾ За избор се тражи апсолутна већина гласова локалних одборника, а уколико до ње није могуће доћи у два круга гласања, у трећем кругу се приступа избору релативном већином гласова. Занимљиво је притом да закон не захтева никакву посебну процедуру кандидовања на ову функцију, већ се кандидатура може поднети у било ком тренутку, па чак и пред евентуални трећи круг гласања.

Требало би истаћи чињеницу да градоначелник у Француској није уставна категорија. Устав Пете републике набраја јединице локалне самоуправе, али не помиње посебно њихове извршне и представничке органе. Акт који на врло детаљан начин уређује ову област је Општи законик о територијалним колективитетима (CGCT) који је у више наврата био мењан и допуњаван.

Посебан проблем Пете Републике је *гомилање функција*, нарочито од стране локалних функционера, а самим тим и градоначелника. Наиме, велики је број посланика који су истовремено и градоначелници или пак председници департамантских или регионалних савета, дакле постоји спајање мандата у законодавном телу и извршних функција на нижим нивоима власти (општинама, департамантима, регионима). Логично питање које се том приликом поставља је да ли дотични државни функционери могу подједнако квалитетно обављати овако захтевне дужности истовремено на локалном и централном нивоу. Значајна реформа у циљу забране гомилања мандата је покренута 2013. године од стране председника републике и чак усвојена у Народној скупштини, али се један број сенатора показао непопустљивим, те је услед тога ова важна реформа до даљњег одложена.

1.3. Овлашћења

У француској правној доктрини се посебна пажња традиционално поклања разматрању појма јавног поретка (*ordre public*). Овај, колико значајан толико и сложен појам, није погодан за лаконско дефинисање кроз давање неког језгровитог и свеобухватног

7) Вреди поменути пример појединих француских градоначелника који су обављали ову функцију чак више деценија. Тако на пример, градоначелник Лиона Едуар Ерио (*Edouard Herriot*) је био на функцији, и то у два мандата (1905-1940, 1945-1957), чак 47 година! Дотични политичар за сада по томе држи апсолутни рекорд у Француској.

одређења. Оно што је пак неспорно је чињеница да је градоначелник у вршењу своје функције дужан да првенствено обезбеди поштовање и стабилност јавног поретка. У том циљу, као што ћемо и видети, он располаже неким заиста значајним овлашћењима која су тешко замислива и остварива код градоначелника у Србији.

Кључно питање код сваке функције је обим њених овлашћења, односно надлежности. У том контексту не треба заборавити да је „права децентрализације она која се односи на овлашћења. Не треба је мешати са децентрализацијом активности.”⁸⁾ Надлежности могу остати на централном нивоу власти, али њихово вршење може бити измештено на различите делове територије. Овлашћења градоначелника у Француској су у једној мери идентична или бар сродна овлашћењима градоначелника у нашој земљи, али морамо приметити да је његова институционална улога разноврснија, а врло често и фактички положај јачи у односу на његовог колегу у Србији. Услед бројности његових овлашћења овде ћемо навести првенствено само оно што чини срж његових дужности. Сходно томе градоначелник: 1) представља своју општину; 2) врши именовање, проглашава напредовање, кажњава и санкционише општинске службенике; 3) одобрава у коначном исходу општински буџет; 4) заступа општину у случају судског спора; 5) стара се о извршењу одлука општинског парламента; 6) потписује и извршава уговоре; 7) стара се општинским трошковима; 8) задужен је за очување јавног поретка.

Од свих наведених овлашћења, два се посебно истичу и привлаче највећу пажњу: „шефовање” општинском администрацијом и одржавање јавног поретка. Ова последња надлежност је она која посебно у први план ставља улогу градоначелника и даје му потенцијално велики утицај, па и моћ. Појам јавног поретка⁹⁾ (*ordre public*) како рекосмо привлачи велику пажњу француске доктрине јавног права и уобичајено садржи четири „компоненте”: ред, сигурност, безбедност и јавно здравље. Градоначелник је овлашћен да предузме све мере (правне и фактичке) у циљу заштите и очувања јавног поретка (*police municipale*). Примера ради, он може прогласити посебне зоне безбедности у оквиру своје општине, одредити посебан режим кретања у датим областима, успоставити рестриктивни режим продаје алкохолних пића, отказати поједине

8) Georges Dupuis, *Droit administratif*, Paris, 2007, стр. 241.

9) У нашем праву би овоме у великој мери одговарао појам јавног реда и мира.

културне манифестације (филм, позориште...) у случају процене нарушавања јавног реда и мира...

С друге стране, градоначелник није једини орган задужен за јавни ред и мир на локалном нивоу. Поред њега, као представник владе у департманима¹⁰⁾, префект (*préfet*) наступа као својеврсни корективни фактор у смислу додатне или допунске заштите јавног поретка. Тако, уколико мере које градоначелник предузме нису довољне да обезбеде јавни ред и мир или пак нарушавање јавног поретка пређе границе једне општине, прва следећа инстанца чија се интервенција очекује, у сарадњи, подразумева се, са градоначелником и министарством унутрашњих послова, је управо префект Републике. Улога градоначелника посебно долази до изражаја у случају проглашења ванредног стања где ванредне мере бивају примењиване.¹¹⁾

С друге стране пак, нужно је напоменути да је француско право укинуло институцију старатељства (*tutelle*) централне власти над градоначелницима која се спроводила преко деловања префекта. До 1982. године префект је имао практично неограничену моћ према општинским актима, укидајући их потенцијално и због незаконитости, али и уколико процени постојање нецелисходности дотичног акта. Међутим, у последње три деценије велики део тих овлашћења над актима градоначелника су преузели управни судови. Но, не треба мислити да градоначелник као локални орган нема никаква овлашћења да делује према представницима централне власти. Напротив, према једној пресуди Државног савета (*Conseil d'Etat*), врховног управног суда Француске, још из 1902. „градоначелник може *поопштити* у оквиру своје општине мере заштите јавног поретка које је префект предузео на подручју свих општина једног департмана.”¹²⁾ Сходно томе, он је тај који у крајњој линији има пуну слободу процене у погледу потребе предузимања одређених аката, као и њиховог домашаја и интензитета, под условом, разуме се, да дотичне мере буду сразмерне реалним потребама одржања јавног реда и мира, као и поштовања општег правног оквира и хијерархије аката.

10) Треба рећи да постоји и префект у француским регионима, али он овде није релевантан за нашу тему.

11) Француско искуство са ванредним стањем је веома богато јер је оно у више наврата било увођено (1958, 1961, 1985, 2005).

12) *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 16^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2007, стр. 63.

Поред тога, као неспорни шеф локалне извршне власти градоначелник има слободу да већи део својих овлашћења пренесе на своје помоћнике, а евентуално у немогућности да њих таквом ангажује, може пренети део надлежности и на локалне одборнике, односно чланове општинског савета.

1.4. Престанак функције

Поред оног класичног, биолошког разлога (смрт), закон предвиђа већи број разлога који могу довести до престанка функције градоначелника. У том погледу врло је значајан утицај централне власти, конкретно владе која у оквиру Савета министара (*Conseil des ministres*)¹³⁾ може предузети одређене казнене мере према градоначелнику и његовим помоћницима, као и према општинском савету као локалном парламенту. Тако, градоначелник (као и његови помоћници) може бити *суспендован* највише месец дана, али исто тако и *опозван* одлуком Савета министара. Када је о суспензији реч, она је обавезно праћена забраном обављања јавних функција у трајању од годину дана рачунајући од дана изрицања суспензије декретом. С друге стране, овде је примењив канцеларијски принцип у смислу политичке одговорности, тако да свака промена градоначелника, независно од узрока, доводи обавезно до промене свих његових помоћника.

2. Србија

2.1. Уводне напомене

Када говоримо о Србији, најпре треба учинити једну напомену термиолошке природе. Ми смо наиме у наслову употребили јединствен израз „градоначелник” услед економичности излагања у тексту, али треба рећи да српски Закон о локалној самоуправи (2007) користи појмове како „градоначелник”, тако и „председник општине”, имајући у виду да у Србији постоје и општине и градови. Дотичну материју у нашој земљи не регулише свеобухватно

13) Овај орган окупља једанпут недељно, најчешће средом, читаву владу на седници којом председава Председник републике. На тај начин се обавља својеврсна координација деловања целокупне извршне власти независно од тога да ли шеф државе припада истој странци или коалицији као и влада, или су пак супротних опција (тзв. кохабитација).

никакав јединствен акт, нити је то уопште у плану, имајући у виду нажалост слабу српску правну традицију што се склоности ка кодификовању важних материја тиче. Према новом уређењу број градова је значајно увећан у односу на ранију ситуацију када су такав статус имали само Београд, Ново Сад, Ниш, Крагујевац и Приштина. Данас је број градова у Србији већи од двадесет, јер су такав статус добила места преко 100 хиљада становника.

Оно што је занимљивост наведеног закона је чињеница да он *de facto* даје дефиницију јединице локалне самоуправе тако што каже да територија за коју се она оснива „представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром” (чл. 17, ст. 2). Иако начелно ценимо напор законодавца да кроз неколико елемената пружи одређење јединице локалне самоуправе, нисмо у потпуности сигурни да је успео да успостави нарочито прецизне и кохерентне критеријуме за оснивање општина или градова (а питање да ли је то објективно и могуће...). Уопштено посматрајући, јединица локалне самоуправе је „административно-територијална јединица у којој грађани одлучују о заједничким питањима од локалног значаја непосредно или путем органа који сами бирају.”¹⁴⁾ Закон о локалној самоуправи дефинише општину као територијалну јединицу „у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника” (чл. 18). Додуше, имајући у виду све специфичности Србије као земље, као и њен релативно мали број становника, закон допушта изузетак у смислу могућности оснивања општине и за територију са мање од 10.000 становника под условом да за то постоје „посебни економски, географски или историјски разлози”.

Што се града као локалне јединице тиче, он *mutatis mutandis* врши све надлежности општине (као и оне поверене му законом), а и његови органи су у великој мери идентични по структури, функцији и надлежностима са општинским.

14) Ратко Марковић, *Уставно право - приручник за полагање правосудног испита*, Службени гласник, 2009, Београд, стр. 217.

2.2. Избор

Председник општине, заједно са општинским већем, спада у извршне органе општине. Њега бира скупштина општине као представнички орган из редова одборника на период од 4 године већином гласова од укупног броја одборника. Дакле, његов мандат је за пуне две године краћи од његовог француског колеге, али ни овде не постоји законско ограничење броја мандата који се могу вршити. Начелно говорећи, дужина мандата државног службеника врло често утиче на доношење поготово дугорочних политичких одлука. У неку руку, што је његов мандат краћи, он је чешће склон да своје одлуке и потезе гледа кроз призму временског фактора, у смислу близине избора, односно евентуално поновног избора на исту функцију. И обрнуто, ако му је мандат дужи, он би био у стању да одређене акте и потезе разложније и темељније процени и донесе. Наравно, јасно је да ми говоримо првенствено на нивоу принципа, јер су у пракси свакакви случајеви и изузеци могући.

Председник општине је неспорни шеф локалне извршне власти и читаве општинске администрације. У његовом раду му помажу заменик председника општине (нека врста општинског „вице-премијера” кога он предлаже а бира га општинско веће), као и одређени број помоћника за одређене области (просвета, спорт, култура, екологија, пољопривреда...) чији број закон ограничава на највише три, док је у случају града то највише пет. Овде видимо очигледну разлику у односу на француско решење где закон поставља клизно ограничење, односно максимум 30% од укупног броја локалних одборника. Овакво решење нам делује сасвим прихватљиво и прагматично, имајући у виду пословични диспарат у броју становника општина у Француској, где свакако нису идентичне потребе сеоца од пар стотина становника с једне, и општина од више десетина хиљада људи, с друге стране.

Што се тиче другог сегмента локалне егзекутиве, општинског (градског) већа, оно фактички представља неку врсту општинске (градске) владе. С обзиром да се на његовом челу налази председник општине (градоначелник), то би значило да он обавља истовремено и функцију и „председника” и „премијера” на локалном нивоу .

Посебан проблем у политичком смислу посматрано представља однос градоначелника Београда и републичке Владе у случају да припадају различитим странкама или коалицијама. Са те стране, иако стоји горе наведена тврдња о положају градоначелника Београда као потенцијалној одскочној дасци ка вишим државним функцијама, истовремено је и тај положај повезан са константним притиском централне извршне власти на њега у случају припадности другачијим опцијама. Политички значај функције градоначелника Београда је довео до тога да државна власт често настоји да га различитим средствима „саботира” у његовом вршењу дужности, а у крајњем случају и смени.¹⁵⁾ Досадашње искуство у Београду је показало да својеврсна кохабитација између два нивоа власти тешко може бити мирољубива и опстати на дуже стазе. Потенцијално врло моћна, а потенцијално такође и врло незгодна, функција градоначелника престонице носи велике како изазове, тако и ризике.

2.3. Овлашћења

Закон таксативно набраја овлашћења председника општине:

1) представљање и заступање општине; 2) предлагање начина решавања питања о којима одлучује скупштина; 3) надгледа извршење буџета; 4) усмеравање и усклађивање рада општинске управе; 5) доношење појединачних аката за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине; 6) врши и друге послове утврђене статутом и другим актима уопште.

Поред свих ових, мање-више класичних градоначелничких овлашћења, овај орган има такође улогу *чувара законитости* у границама своје локалне јединице. Он има законску обавезу да „обустави од примене одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону.”¹⁶⁾ Наравно, сасвим је лако замислити си-

15) Случајеви смене Зорана Ђинђића из 1997. и Драгана Ђиласа из 2013. године о томе недвосмислено говоре.

16) Узгред речено, формулација „да обустави од примене одлуку општинског већа” нам језички делује прилично рогобатно. Са становишта добре законодавне технике, али и исправног српског језика, би било правилније рећи „да обустави примену одлуке општинског већа.” Или у члану 44 закона где се каже да је „председник општине наредбодавац за извршење буџета”, уместо на пример да је речено да „издаје наредбе за извршење буџета”... Али нажалост, номотехника је дисциплина којој се још увек не посвећује довољна пажња у нашем праву. Доказ за то су и извесне језичке мањкавости и у Уставу Србије из 2006.

туацији у којој градоначелник није правне струке и самим тим у објективној немогућности да адекватно реагује на евентуалну незаконитост. У том случају би на постојећу незаконитост требало да му укаже пажњу или неко од чланова општинског већа или пак секретар општине који је по дефиницији правник.

Закон такође изоставља при таксативном набрајању надлежности председника општине једно фундаментално овлашћење које се односи на именовање чланова општинског већа. Њихов број је ограничен на максималних 11, а бира их скупштина општине на предлог председника општине. То у основи значи да председник општине има висок степен слободе да предложи чланове своје „екипе” са којом ће радити као персонификација локалне власти.

Када говоримо о надлежностима градоначелника, не можемо а да не укажемо на један проблем који би се потенцијално могао јавити у одређеним ситуацијама. Наиме, давање (пре)великих овлашћења градоначелницима, поготово дискреционих, може довести до нарушавања једнакости грађана, као темељног правног начела на којем почива савремени демократски поредак. Од деловања градоначелника зависи читав низ практичних, свакодневних питања у општини (граду), као рецимо: режим продаје алкохолних пића, јавно просјачење, рад угоститељских објеката, саобраћање и паркирање моторних возила, проституција, чак, у новије време, и ношење појединих верских обележја (бурки, никаба...) и слично. У тим случајевима није немогуће замислити да би градоначелник у општини Х другачије правно уредио неко од наведених питања мање или више другачије у односу на градоначелника у општини Y.¹⁷⁾ Ту онда долазимо до нечега што је у доктрини јавног права неко назвао „стварањем неизмерног броја микро правних поредака.”¹⁸⁾

С друге стране, јединице локалне самоуправе уживају законом предвиђену исту могућност међусобног повезивања, каква постоји и у француском праву (*intercommunalité*). Тамо где се јави заједнички интерес, чија процена у пракси може да се прошири на разне области деловања, локалне јединице, то јест њени органи и службе, могу да се удружују са другим јединицама и њиховим органима и службама и „удруживати средства и образовати заједничке орга-

17) Тако, примера ради, у средини где је на власти либералнија политичка струја би рад угоститељских објеката или однос према проституцији био свакако другачији, вероватно блажи, у односу на средину где су на власти конзервативније снаге.

18) Anna Pirozzoli, “Il potere di ordinanza del sindaco”, *Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, № 1/2011, стр. 6.

не, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом” (чл. 88). Иста таква опција повезивања и сарадње постоји и са територијалним јединицама других држава, наравно у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање територијалног интегритета и правног поретка наше земље.

2.4. Престанак функције

Досадашња пракса показује да је у највећем броју случајева вршење дужности градоначелника престајало политичким поразом односно губитком одборничке већине на локалним изборима. До промене закона из 2007. године једна од релативно често коришћених могућности је организовање *локалног референдума* у случају да 10% бирачког тела у дотичном граду односно општини то затражи путем петиције. До сада је било неколико случајева у пракси одржавања таквих изјашњавања, а њихов исход је углавном био да су локални челници добијали поверење већине грађана. Оно што је такође важно напоменути је својеврсна заштита коју закон пружа председнику општине чија смена није изгласана на иницијативу одређеног броја (најмање трећине) одборника. Наиме, у том случају ти исти одборници не могу поднети скупштини општине поновни захтев за смену председника општине пре истека рока од 6 месеци рачунајући од претходног неуспешног покушаја смене. То је истовремено и нека врсте политичке санкције за опозицију у локалном парламенту која додуше постоји и на централном нивоу власти у Србији када опозиција не успе да изгласа смену владе у том случају устав предвиђа могућност поновног гласања о поверењу тек после 180 дана.

Закључна разматрања

Имајући у виду све речено, улога градоначелника у сваком политичком систему је незаобилазна и од кључног значаја за стабилно функционисање локалне самоуправе. „Добар домаћин” своје локалне заједнице, он је она прва карика између грађана-појединаца и државног апарата уопште, преко кога би требало да се решава велики број питања и проблема у свакодневном животу грађана. Управо због овакве централне позиције на нецентралном нивоу власти стоји теза „да појединци „препознатљиви” у локалним срединама неретко могу надјачати политичке партије и кандидате који

делују у ширем, националном окружењу.”¹⁹⁾ Наравно, колико год улога градоначелника (председника општине) била потенцијално оперативна у смислу реалног коришћења законских овлашћења, не треба изгубити из вида питање локалних финансија односно прихода од којих у многоме зависи целокупно остваривање улоге градоначелника. Занимљиво је притом, у негативном смислу речи, да у Србији не постоји никаква организација или удружење које би окупљало у свом саставу председнике општина у Србији, какво на пример постоји у Француској у виду „Удружења градоначелника у Француској” (*Association des maires de France*).

С друге стране, као неспорна се јавља чињеница после извршене упоредне анализе да функција градоначелника у Француској има јачу институционалну улогу, шира овлашћења и фактички положај у односу на његовог колегу у Србији. Није притом најважније, али свакако не и небитна симболичка димензија институције градоначелника која је такође далеко израженија у Француској него у Србији. То се огледа у томе што након 18 година вршења дужности градоначелник добија почасно звање (*honorariat*) у Француској. Исто тако, било би пожељно да се правни оквир који уређује положај градоначелника буде устаљен у једном релативном дужем временском периоду како ова важна институција не би потпадала под утицаје тренутних политичких хирова или самовоља.

Литература

- Verpeaux Michel, *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, Paris, 4^{ème} édition, 2011.
- Dupuis Georges, *Droit administratif*, Paris, 2007.
- Laurent Philippe, *Décentralisation : en finir avec les idées reçues*, L.G.D.J, Paris, 2009.
- *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 16^{ème} édition, Dalloz, Paris.
- Марковић Ратко, *Уставно право - приручник за полагање правосудног испита*, Службени гласник, 2009, Београд.

19) Петар Матић, „Локални избори у Србији 2012”, *Српска политичка мисао*, 4/2012, стр. 42.

- Матић Петар, „Локални избори у Србији 2012”, *Српска политичка мисао*, 4/2012.
- Матић Петар, *Редизајнирање локалне самоуправе*, Институт за политичке студије, 2012, Београд.
- Pirozzoli Anna, “Il potere di ordinanza del sindaco”, *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n° 1 /2011.

Dusan Gujanicic

LA POSITION DU MAIRE EN FRANCE ET EN SERBIE- ANALYSE COMPARATIVE

Résumé

Le rôle du maire est incontournable et est d'une grande importance pour le fonctionnement stable des collectivités locales. Il arrive même parfois que certains maires implantés depuis une longue date dans un milieu local dépassent par leur notoriété certains hommes politiques exerçant différentes fonctions au niveau national. Bien sûr; nonobstant les compétences que la loi lui confère et l'ampleur de ses pouvoirs, il ne faudrait nullement perdre de vue que l'utilisation de ses pouvoirs dépend en grande partie des finances locales dont dispose la collectivité en question. D'autre part, soulignons le fait qu'en Serbie, à la différence de la France, il n'existe aucune association rassemblant l'ensemble des maires serbes en vue de faire connaître leurs voix dans les domaines qui, d'une manière ou de l'autre, les concernent.

De même, il nous paraît comme une conclusion inévitable que les maires en France ont un rôle institutionnel plus favorable, disposent des pouvoirs plus élargis et ont une influence de fait plus visible par rapport à leurs homologues serbes. Sans entrer en particulier dans la dimension symbolique du sujet, c'est-à-dire le fait que les maires en France obtiennent le titre honoraire après 18 ans d'exercice de leur fonction. De même, il nous semble indispensable que le cadre juridique concernant la fonction du maire demeure stable et inchangé pendant une période suffisam-

ment longue pour qu'il ne soit soumis à des caprices ou des velléités politiques.

Mots-clés : maire, administration locale, compétences, organe exécutif.

Овај рад је примљен 7. новембра 2013. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 19. децембра 2013. године.

