



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Петар Вујадиновић

Анализа система месне самоуправе

Пројекат *Институционална подршка СКГО*

Ужице, 2010



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Анализа је резултат рада Сталне конференције градова и општина (СКГО) у оквиру пројекта „Институционална подршка СКГО“. Пројекат финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC), а спроводи Стална конференција градова и општина. Анализа не представља званичан став Швајцарске агенције за развој и сарадњу. Аутор анализе је искључиво одговоран за информације које се у њој налазе.

Садржај

1. Историјски приказ настанка и развоја месне самоуправе - месних заједница.....	5
1.1. Месни народни одбори.....	5
1.2. Стамбене заједнице.....	6
1.3. Устав Републике Србије из 1963. године	7
1.4. Устав СФР Југославије из 1974. године.....	7
1.5. Устав Републике Србије из 1990. године	9
1.6. Закон о локалној самоуправи из 1999. године.....	9
2. Опис законског и статутарног уређења система месне самоуправе у Републици Србији.....	11
2.1. Законско уређење система месне самоуправе.....	11
2.2. Закон о главном граду	12
2.3. Статути и одлуке општина и градова и месна самоуправа.....	12
2.4. Облици месне самоуправе.....	13
2.5. Оснивање, промена подручја и укидање месне заједнице.....	13
2.6. Права и дужности месне заједнице	13
2.7. Финансирање месне заједнице	14
2.8. Поверавање послова месној заједници	15
2.9. Одлуке о оснивању месних заједница и других облика месне самоуправе	15
3. Компаративни приказ законског уређења месних самоуправа у два суседним државама	21
3.1. Месна самоуправа у Републици Хрватској	21
3.2. Месна самоуправа у Федерацији Босне и Херцеговине	23
4. Разматрање проблема у погледу положаја, надлежности, организације послова, начина финансирања, рада месне заједнице, надзора и судске заштите, као и других питања важних за функционисање месних заједница.....	27
4.1. Правни положај месне заједнице	27

4.2. Типови и величина месних заједница	28
4.3. Одлука о месним заједницама и надлежности општине/града и акти месне заједнице	29
4.4. Надлежност скупштине општине/града и оцена рада органа месне заједнице	30
4.5. Сагласност општине и града на финансијски план месне заједнице	30
4.6. Изборни поступак и судска заштита.....	31
4.7. Поверавање изворних и поверених послова из надлежности управе	32
4.8. Систематизација радних места и финансирање плата запослених.....	33
4.9. Имовина месне заједнице – непокретности	34
4.10.Поштовање начела јавности рада	35
5. Конкретни резултати месних заједница и разлог за њихово постојање	37
6. Унапређење положаја система месне самоуправе	39
6.1. Предлог нових одредби Закона о локалној самоуправи	39
6.2. Предлог нових одредби статута општина и градова	41
6.3. Предлог нових одредби одлука о оснивању месне самоуправе.....	43
6.4. Предлог Статута месне самоуправе	43
Литература	45

1. Историјски приказ настанка и развоја месне самоуправе - месних заједница

Месна самоуправа, а месна заједница као најчешћи облик организовања и непосредног учешћа грађана у пословима јединица локалне самоуправе, неспорно има дугу традицију у Србији.

Месне заједнице се образују уместо некадашњих месних одбора и стамбених заједница, које су, до доношења Устава СФРЈ из 1963. године, представљале посебне институције у систему локалне самоуправе.

1.1. Месни народни одбори

Антифашистичка скупштина народног ослобођења Србије (АСНОС) донела је 1. децембра 1944. године Одлуку о устројству и пословању народноослободилачких одбора и скупштина демократске Србије (Службени гласник Србије број 2/45). Том Одлуком је утврђено да власт припада народу преко народноослободилачких одбора. Одбори су формирано као народноослободилачки одбори села, општина и града. За свој рад одговарали су скупштини и извршним органима вишег степена. Народноослободилачки одбори су били обавезни да најмање једном у два месеца сазивају зборове бирача на којима су полагали рачуне о свом раду.

На основу Устава ФНРЈ из 1946. године, донет је Општи закон о народним одборима, који је донет 25. маја 1946. године (Службени лист ФНРЈ број 43/46), који разрађује уставна начела о народним одборима и то тако да грађанима даје могућност да активно учествују у вршењу локалне власти. На основу члана 10. Општег закона о народним одборима, у селима и мањим градовима (варошицама и трговиштима) образују се месни народни одбори. Прописана је и могућност да два или више мањих села која по броју становника и економској снази нису у стању да сама управљају својим пословима, образују један месни одбор.

Месни народни одбори су били органи државне народне власти преко којих народ врши своју власт у административно територијалним јединицама, затим највиши органи државне власти у односима локалног значаја на својој територији и у исто време, представнички органи изабрани на основу општег, једнаког и непосредног изборног права тајним гласањем.

Мандат чланова месног народног одбора је био две године и они су за свој рад били одговорни вишем, среском народном одбору и бирачима. Месни народни одбори су били дужни да подносе извештај о свом раду. Бирачи су имали право да опозову месни народни одбор и пре рока на који су изабрани.

Месни народни одбори су били дужни да на својим седницама расправљају о закључцима збора бирача и да о свим предузетим мерама за извршење закључака поднесу извештај на наредном збору бирача.

У месни народни одбор бирало се од 7 до 35 народних одборника у зависности од броја становника, обима и сложености привредних, културних и других локалних односа. Бројни састав месних народних одбора одређивала је свака република својим посебним законима.

Месни народни одбор је, поред општих задатака, који су се односили на све одборе – подстицање и организовање непосредног учешћа народних маса у државној управи, рада на учвршћивању братства и јединства, сузбијање привилегија по рођењу, положају, имовном стању и степену образовања, подизање политичког и културног нивоа маса, рада на искорењивању неписмености – обављао и задатке који су се односили и на остварењу пољопривредног плана, руковођење комуналним пословима, унапређење заната и месне индустрије и размени добара и услуга.

Месни народни одбори су имали своје буџете у оквиру буџета вишег органа државне власти, а пре свега у буџетима народних одбора општина и срезова. Поред обављања основних задатака, надлежност месних народних одбора је била и остваривање пољопривредног плана, материјално и културно подизање места, руковођење комуналним задацима, унапређење заната и месне индустрије, као и посредовање у правилној размени добара између града и села.

Месни народни одбори имали су статут којим су регулисали своје унутрашње уређење и пословање. Статут је потврђивао непосредно виши народни одбор. Месни народни одбори су имали својство правних лица и представљали су их председник и секретар.

1.2. Стамбене заједнице

Тешке стамбене прилике одмах после ослобођења, настале због ратних разарања, као и наглог прилива сеоског становништва у градове, захтевале су да се расположиви стамбени простор рационално распореди. За правилно спровођење стамбене политике били су одговорни народноослободилачки одбори.

Већ 1945. године донет је први Закон о располагању становима и пословним просторијама.

Касније, фебруара 1950. године, донет је Закон одржавању стамбених зграда, на основу кога су срески, градски и месни народни одбори постали органи управљања у већем броју стамбених зграда и могли су оснивати предузећа за управљање тим зградама. Оснивањем предузећа за управљањем зградама, народни одбори су вршили надзор над употребом и одржавањем стамбених зграда.

На основу овог Закона, формиране су стамбене управе које су радиле до 1954. године. Ступањем на снагу Уредбе о управљању стамбеним зградама (Службени лист ФНРЈ број 29/54), послове стамбених управа презеле су стамбене заједнице.

На основу ове Уредбе, земљиштем на коме су зграде подигнуте управљале су градске општине, општине, као и станари преко кућних савета и стамбених заједница по основу свог права на стан.

Стамбене заједнице су се образовале на оним деловим градског подручја која су представљале просторну, урбанистичку и комуналну целину. Стамбене заједнице су имале својство правног лица.

Представници свих кућних савета стамбене заједнице сачињавали су Савет стамбене заједнице.

Стамбена заједница је убирала приход од кирије и била је дужна да одржава у исправном стању стамбене зграде и заједничке уређаје у њима.

Стамбена заједница је обављала послове организације и унапређења комуналне, привредне, социјалне, здравствене, васпитне и других делатности. Стамбена заједница је могла, ради остваривања задатака, оснивати сервисе, радње и предузећа.

1.3. Устав Републике Србије из 1963. године

Колика је важност месне заједнице, указује чињеница да је Устав Социјалистичке Републике Србије из 1963. године, посветио део главе IV – Општина, месним заједницама као самоуправним заједницама грађана сеоских и градских насеља. Месне заједнице се образују уместо ранијих месних одбора и стамбених заједница, који су представљали посебне институције у систему општинске самоуправе.

Уставом је уређено да се статутом општине може одредити да месна заједница врши и друге послове ради задовољавања комуналних, социјалних и других заједничких потреба грађана, као и начин финансирања.

Иако је месна заједница самостално располагала средствима за извршење својих задатака, она је ипак и тада имала ограничен правни субјективитет. Наиме, организација, задаци и начин рада месне заједнице утврђују се статутом месне заједнице у складу са статутом општине.

Уставом је уређено да се средства месне заједнице образују из средстава које општина обезбеђује из својих прихода, из самодоприноса грађана, из накнада за услуге, из средстава које у ту сврху издвоје радне организације и других средстава утврђених статутом општине.

Устав из 1963. године није предвидео стамбене заједнице, а јуна 1964. године донет је Закон о престанку важења Општег закона о стамбеним заједницама. Стамбене заједнице престале су са радом и морао се спровести поступак ликвидације до 31. марта 1965. године.

1.4. Устав СФР Југославије из 1974. године

Устав СФР Југославије из 1974. године, не само да задржава основни концепт дотадашње месне заједнице, већ значајније проширују њен положај и улогу.

Месна заједница постаје "основа јединственог система самоуправљања и власти радничке класе и свих радних људи". Она постаје обавезна и представљала је конститутивни елемент у општини и сви радни људи и грађани у насељеним местима били су дужни да се организују у месне заједнице.

Радни људи и грађани су месним заједницама остваривали своје заједничке интересе и солидарно задовољавали заједничке потребе у области :

- изградње и уређивања насељеног места,
- просторног и урбанистичког планирања,
- становања и комуналних делатности,
- дечије, социјалне и здравствене заштите,
- образовања, културе и физичке културе,
- заштите и унапређења човекове животне средине,
- мале привреде, организовања и унапређења занатства, угоститељских и других услужних делатности,
- снабдевања грађана, организовања и заштите потрошача и корисника услуга,
- заштите бораца и инвалида и друго.

Грађани су у месним заједницама одлучивали на зборовима, путем референдума, као и другим облицима личног изјашњавања, преко делегата у скупштини и другим органима у месној заједници.

Начин и поступак образовања месне заједнице уређен је статутом општине. Месна заједница се оснивала за одређено подручје, при чему су се уважавале специфичности појединих подручја – да ли се ради о градским, приградским, сеоским или другим специфичностима. Образовање нових месних заједница, укидање и спајање постојећих месних заједница, издвајање појединих делова насеља из састава једне и укључивање у састав друге месне заједнице, као и промена седишта месне заједнице, могу се вршити само на основу сагласности већине збора радних људи и грађана са подручја на која се промене односе.

Месне заједнице су имале и средства за задовољавање заједничких потреба и то :

- сопствена средства која су грађани удруживали путем самодоприноса или на други начин,
- од дела чистог дохода који су радници издвајали у основним организацијама удруженог рада, а које су имале седиште или чији су радници живели на подручју месне заједнице,
- од накнада за услуге и других прихода које су својом активношћу остваривале месне заједнице,
- од прихода општине које је она уступала месној заједници, у складу са плановима и програмима развоја месне заједнице и општине,
- од дела средстава буџета општине,
- од поклона и других средстава.

Општине су имале право да месним заједницама, као трајни извор прихода, пренесу и део комуналних такси, део накнаде за коришћење грађевинског земљишта, као и део других прихода, ако је то прописано статутом општине или посебном одлуком скупштине општине.

Органи месне заједнице су били : скупштина, савет - као колегијални извршни орган и орган самоуправне контроле. У месним заједницама су оснивани и : мировно веће – као самоуправни суд и савет потрошача и корисника услуга.

Скупштину месне заједнице су сачињавали делегати које су непосредно бирали грађани у месној заједници, као и одређен број делегата које су делегирани радници из организација удруженог рада и удружења грађана. Мандат делегата је био 4 године.

Савет месне заједнице, као колегијални извршни орган, именовала је скупштина месне заједнице.

Статутом месне заједнице су уређена : права и дужности месне заједнице, састав и начин избора скупштине, савета и других органа и тела месне заједнице, трајање њиховог мандата, као и овлашћења и одговорности ових органа, јавност њиховог рада, питања о којима грађани одлучују личним изјашњавањем и начин њиховог изјашњавања, садржина и начин припремања и доношења програма, као и друга питања од значаја за рад месне заједнице.

Месне заједнице су имале својство правног лица.

Треба напоменути да су у месним заједницама организоване и месне канцеларије. Месне канцеларије су општински орган управе ван седишта општине, које врше одређене управне и стручне послове за подручје једног или више насељених места. Одредбе о месним канцеларијама садржане су у статуту општине и одлуци скупштине општине о организацији општинских органа управе. Иначе, месне канцеларије су настале у периоду формирања територијално већих општина, са циљем да се грађанима приближе одређене општинске службе, нарочито оне на које су грађани највише упућени и којима се најчешће обраћају.

1.5. Устав Републике Србије из 1990. године

У складу са Уставом Републике Србије из 1990. године, донет је Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи (Службени гласник РС 47/91), којима је, на основу чланова 26. и 27. уређен положај месне заједнице и средства за задовољавање потреба грађана, као и правни субјективитет месних заједница у оквиру права и обавеза утврђених статутом и актом о оснивању

На основу члана 26. Закона о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи прописано је да у месној заједници грађани могу задовољавати и одређене заједничке потребе који сами утврде.

Средства за задовољавање потреба грађана у месним заједницама, образовала су се од средстава грађана које они удружују непосредно путем самодоприноса или на други начин, од дела средстава која за активности месне заједнице издвајају заинтересована предузећа и други субјекти, од накнада за услуге и других прихода које својим активностима остварује месна заједница, од прихода општине које она уступа месној заједници у складу са плановима и програмима развоја месне заједнице, односно општине и од поклона и других средстава.

1.6. Закон о локалној самоуправи из 1999. године

На основу Закона о локалној самоуправи (Службени гласник РС број 49/99), као један од облика учешћа грађана у обављању послова локалне самоуправе је и месна заједница, у којој грађани задовољавају заједничке потребе које сами утврде.

Месну заједницу на одређеном подручју оснива општина, по претходно прибављеном мишљењу грађана са тог подручја, у складу са статутом општине.

Законом је прописано да се у месној заједници образује савет месне заједнице, чије чланове бирају пунолетни грађани који имају пребавилаште на њеном подручју.

Одлуку о расписивању избора за савет месне заједнице доносио је председник скупштине општине, у складу са актима месне заједнице.

Средстава месне заједнице су:

- средства које општина пренесе месној заједници,
- средства која грађани обезбеђују самодоприносом или на други начин,
- поклони и друга средства.

Месна заједница је и на основу овог Закона имала својство правног лица у погледу права и обавеза утврђених статутом и актом о образовању.

Законом је прописано да општина може укинути месну заједницу само по претходно прибављеном мишљењу већине грађана који имају пребивалиште на подручју за које је образована.

2. Опис законског и статутарног уређења система месне самоуправе у Републици Србији

2.1. Законско уређење система месне самоуправе

И нови Закон о локалној самоуправи (Службени гласник РС број 129/07) у основи задржава постојећи систем месне самоуправе у односу на раније важећи Закон о локалној самоуправи из 2002. године, који је у нашим условима изражен најчешће у облику месне заједнице.

У условима постојања просторно великих општина и градова, са великим бројем становника, месна заједница представља и даље најближи облик организовања грађана којим они могу да утичу на послове од заједничког интереса. У том смислу месна заједница се може сматрати интегралним делом локалне самоуправе.

Нарочито, имајући у виду да у Србији тренутно има око 3.000 месних заједница, што је заиста снага којој треба посветити посебну пажњу.

Али, месна заједница није искључиви облик месне самоуправе, јер Закон о локалној самоуправи, поред месне заједнице као најчешћег облика, пружа могућност оснивања и других облика месне самоуправе. Међутим, у пракси су врло ретки други облици месне самоуправе. У појединим општинама оснивају се под називом месна управа.

У односу на раније важећи Закон о локалној самоуправи из 2002. године, важећи Закон о локалној самоуправи уводи и одређене новине у овој области.

Пре свега, ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва, у селима је обавезно оснивање месних заједница, као и других облика месне самоуправе. У градским насељима (кварт, четврт, рејон и слично) не постоји обавеза образовања месних заједница или других облика месне самоуправе.

Следећа новина је да о образовању и укидању месних заједница, на основу члана 73. Закона о локалној самоуправи, одлучује скупштина општине, односно скупштина града, али уз претходно прибављено мишљење грађана. Одлуку о образовању и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе, скупштина општине, односно скупштина града, доноси квалификованом већином, што значи већином од укупног броја одборника.

Иако Закон о локалној самоуправи не прецизира који је основни акт месне заједнице или другог облика месне самоуправе, у пракси је то статут месне заједнице који се доноси у складу са статутом општине, односно града, као и актом скупштине општине, односно скупштине града о њеном оснивању.

Статутом месне заједнице утврђују се послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе.

Оваквим законским уређењем, активност месних заједница и других облика месне самоуправе, као и остваривање одређених интереса не могу бити у супротности са интересима општине, односно града.

Да би и финансијски ојачао улогу и значај месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, Закон о локалној самоуправи предвиђа и нове, сигурне облике обезбеђивања средстава за њихов рад, па се тако она обезбеђују из средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос, средстава из донација, као и из прихода које месна заједница и други облици месне самоуправе остваре својом активношћу.

Новина у Закону о локалној самоуправи је и обавеза месних заједница и других облика месне самоуправе да доносе финансијске планове, на које сагласност даје надлежни орган општине, односно града.

Као и у раније важећим законима, месна заједница, односно други облик месне самоуправе, има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању.

Одлуком скупштине општине, односно скупштине града може се свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе поверити вршење одређених послова из надлежности општине односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава.

Такође, Закон о локалној самоуправи пружа могућност да се у месним заједницама и другим облицима месне самоуправе, може организовати рад општинске, односно градске управе за обављање одређених послова из њихове надлежности, а посебно послови у вези са остваривањем права грађана. Послове општинске, односно градске управе, начин и место њиховог вршења одређује председник општине, односно градоначелник на предлог начелника општинске, односно градске управе.

2.2. Закон о главном граду

И према одредбама Закона о главном граду (Службени гласник РС број 129/07), и у главном граду се могу оснивати месне заједнице и други облици месне самоуправе ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва.

Поступак оснивања и укидања месних заједница и других облика месне самоуправе уређују се Статутом главног града.

Месна заједница, односно други облик месне самоуправе има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених Статутом главног града и одлуком о оснивању.

2.3. Статути и одлуке општина и градова и месна самоуправа

Треба напоменути да ни статути општина и градова нису много инвентивнији у односу на Закон о локалној самоуправи у делу којим се уређује месне заједнице и други облици месне самоуправе. Статутима општина и градова, углавном су преузете одредбе Закона о локалној самоуправи које се односе на месну самоуправу

2.4. Облици месне самоуправе

Месна заједница је најчешћи облик организовања месне самоуправе, иако је статутима прописана могућност оснивања и других облика месне самоуправе, при чему се не наводи који би то били конкретни облици.

2.5. Оснивање, промена подручја и укидање месне заједнице

Статутима општина и градова који немају градске општине, прописано је да предлог за оснивање нове месне заједнице, промену подручја и укидање месне заједнице односно других облика месне самоуправе могу поднети председник општине, односно градоначелник, најмање четвртина одборника, савет месне заједнице односно другог облика месне самоуправе или грађани са пребивалиштем на територији на коју се предлог односи, путем грађанске иницијативе.

О оснивању нове месне заједнице, промени подручја и укидању месне заједнице односно другог облика месне самоуправе, статутима је прописано да одлучује скупштина општине, односно града и то већином гласова од укупног броја одборника.

Треба напоменути да је Град Београд својим Статутом пренео у надлежност скупштинама градских општина да одлучују о образовању нове, промени подручја и укидању месне заједнице на свом подручју

Статутима је прописана и обавеза скупштина општина, скупштина градова и скупштина градских општина да пре доношења одлуке о оснивању нове месне заједнице, промени подручја и укидању месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе прибаве мишљење грађана са дела територије на који се предлог односи.

Скупштине су дужне да пре доношења одлуке о промени подручја, односно укидању месне заједнице или другог облика месне самоуправе, прибаве и мишљење Савета месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе на које се предлог односи.

Статутима појединих градова је градским општинама пренета надлежност у вези оснивања месних заједница, али је истовремено прописана и обавеза прибављања сагласности скупштине града за оснивање месних заједница.

2.6. Права и дужности месне заједнице

Када су у питању права и дужности месних заједница, имамо неколико различитих ситуација:

- А)** Већи број општина и градова у својим статутима ово питање уопште не уређује, већ само одређују да месна заједница има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом општине и града и одлуком о оснивању,

Б) Мањи број општина и градова у својим статутима, питање права и дужности месних заједница уређују тако што наводе која питања месна заједница разматра, а то су најчешће: брига о деци, старим лицима и лицима са посебним потребама, заштита и унапређење животне средине, уређење и одржавање насеља и зелених површина, стање објеката комуналне инфраструктуре и квалитет комуналних услуга, снабдевање и заштиту потрошача, распоред пословног простора и утврђивање радног времена, развој пољопривреде, одржавање културних и спортских манифестација, као и активности везане за одмор и рекреацију старих лица, одржавање стамбених зграда, комунална зоохигијена, организовање противпожарне заштите, као и друга питања од значаја за грађане са свог подручја.

У вршењу ових послова месна заједница: упућује иницијативе надлежним органима општине и града за уређивање одређених питања и измену прописа и других аката из надлежности општине, односно града, остварује сарадњу са другим месним заједницама, удружењима грађана, установама и јавним предузећима чији је оснивач општина или град, сарађује са органима општине и града, невладиним и другим организацијама, организује конкретне активности грађана и других заинтересованих учесника, обавештава грађане месне заједнице о активностима које предузима, учествује у организовању зборовна грађана, референдума и покретању грађанских иницијатива и информиса грађане о активностима општине, односно града.

2.7. Финансирање месне заједнице

У складу са Законом о локалној самоуправи и статутима општина и градова, средства за рад месне заједнице обезбеђују се из:

1. средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос;
2. донација;
3. прихода које месна заједница, оствари својом активношћу.

Статутима је прописана и обавеза месних заједница да доносе финансијске планове на који сагласност даје надлежни орган општине, односно града. Најчешће је то општинско, односно градско веће које даје сагласност на финансијски план месне заједнице.

Одлуком скупштине општине, односно града, може се свим и појединим месним заједницама поверити вршење одређених послова из надлежности општине, односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава.

Одлуком о месним заједницама и другим облицима месне самоуправе прописује се обавеза месне заједнице да средства распоређује и троши у складу са финансијском планом, а коначан обрачун ових средстава врши се завршним рачуном у складу са законом. Савет месне заједнице је дужан да достави надлежном органу општине, односно града и извештај о свом раду и реализацији програма за претходну годину, као и извештај о коришћењу средстава које им је општина пренела.

Контролу материјално-финансијског пословања месне заједнице врше законом одређени органи, као и буџетска инспекција општине, односно града.

2.8. Поверавање послова месној заједници

У статутима општина и градова преузет је из члана 77. став 1. Закона о локалној самоуправи којим је прописано одлуком скупштине општине, односно града, може се свим или појединим месним заједницама поверити вршење одређених послова из надлежности општине, односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава.

Приликом одлучивања о поверавању послова из става 1. овог члана полази се од значајних послова за задовољавање свакодневних и непосредних потреба грађана са одређеног подручја.

У статутима градова који имају градске општине, прописано је да се свим или појединим месним заједницама може поверити вршење одређених послова и из надлежности градских општина.

Иста је и ситуација са организовањем рада управе у месним заједницама. Наиме, статутима општина и градова је једноставно преписан члан 77. став 2. и 3. Закона о локалној самоуправи.

За обављање одређених послова из надлежности градске управе, односно управе градске општине, посебно у вези са остваривањем права грађана, може се организовати рад управе и у месним заједницама.

Послове из става 2. овог члана, начин и место њиховог вршења, одређује градоначелник, односно председник градске општине, на предлог начелника управе.

2.9. Одлуке о оснивању месних заједница и других облика месне самоуправе

На основу члана 74. Закона о локалној самоуправи прописано је да се актима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине, односно града и актом о оснивању, утврђују се послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе.

Одлукама о месним заједницама и другим облицима месних самоуправа, најчешће се уређују следећа питања: назив месне заједнице и њено подручје, послови месне заједнице, извори финансирања, јавност рада, органи месне заједнице и поступак њиховог избора и опозива, органи за провођење избора, учешће грађана у вршењу послова месне заједнице, као и друга питања.

2.9.1. Подручја месних заједница

На основу одлука о оснивању месних заједница и других облика месне самоуправе, месне заједнице се образују за једно или више села, за једно или више насељених места или за део насељеног места.

У урбаним деловима општина и градова, месне заједнице се образују за градску четврт, квартал, рејон, стамбени блок, улицу, део једне или више улица, које представљају просторну,

функционалну и урбанистичку целину и где постоји међусобна повезаност становника и могућност њиховог организовања.

(Примедба: Требало би и у Закону о локалној самоуправи, а и у статутима општина и градова и другим актима изоставити сувишно набрајање четврт, квартал и рејон, када су то исти појмови, настали од латинске речи *quartum* – четврт, четвртина, градска четврт, рејон – према Лексикону страних речи и израза Милана Вујаклије)

О образовању нове, промени подручја и укидању месне заједнице одлучује скупштина општине, односно скупштина града, а у градским општинама скупштина градске општине.

У одлукама су уређена питања која се односе на подношење предлога за оснивање нове, промену или укидање постојеће месне заједнице.

Ко може поднети предлог, није у свим општинама и градовима уређена на јединствен начин. Најчешће су то : председник општине, односно градоначелник, у одређен број одборника (у неким општинама само један одборник, у неким најмање 1/4 или 1/3 одборника), савет месне заједнице или грађани са пребивалиштем на територији на коју се предлог односи, и то путем грађанске иницијативе. И у погледу броја грађана који могу поднети предлог путем грађанске иницијативе постоје разлике :

- или не постоји одређен минимум,
- или је то најмање 500 бирача,
- или је то најмање 1/5 пунолетних грађана који имају пребивалиште на подручју месне заједнице на коју се предлог односи,
- или је то најмање 10% грађана који имају бирачко право са подручја на која се предлог односи,
- или о томе одлучују грађани на референдуму који расписује скупштина града, у складу са законом и статутом града.

У неким општинама право да поднесе предлог за оснивање нове, промену или укидање постојеће месне заједнице има и општинско веће.

Као и у статутима општина и градова и у већини одлука о оснивању месних заједница, понавља се став да су скупштине општина, односно скупштине града дужне да пре доношења одлуке о оснивању нове месне заједнице, промени подручја и укидању месне заједнице прибаве мишљење Савета месне заједнице на који се предлог односи.

2.9.2. Послови месне заједнице

У већини одлука ова област је уређена на исти начин и то су углавном послови који се односе на :

1. област просторног и урбанистичког планирања и уређења месне заједнице,
2. изградњу комуналних објеката и одржавању истих,
3. сарадњу са органима општине на стварању услова за рад предшколских установа, основних школа и допунских облика образовања деце, стварање услова за социјално збрињавање старих лица и деце (помоћ и сарадња са хранитељским породицама),
4. учешће у обезбеђивању просторних, финансијских и организационих услова за спорт и рекреацију,
5. сарадњу са здравственим и ветеринарским установама и организацијама на стварању услова за здравствену и ветеринарску заштиту,
6. организацију разних облика хуманитарне помоћи на свом подручју
7. заштиту од елементарних непогода и организује отклањање или ублажавање последица,
8. образовање мировног већа и комисије за процену штете,

9. сарадњу са удружењима грађана и невладиним организацијама о питањима која су од интереса за грађане месне заједнице,
10. увођењу и реализацији самодоприноса,
11. сарадњу са органима општине, државним органима, јавним предузећима и установама,
12. вршењу послова које јој повери општина
13. учешће у обезбеђивању просторних, финансијских и организационих услова за културу и библиотекарску делатност,
14. организацију и учешће у обезбеђивању здраве животне средине и екологије,
15. праћење и информисање о социјално-економском положају грађана на територији месне заједнице, и
16. обављању и других послова утврђених статутом месне заједнице.

2.9.3. Органи месне заједнице

У већини статута општине и градова прописано је да се актима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине и града и актом о оснивању месне заједнице утврђују органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице.

У мањем броју статута је прописано да се у месним заједницама образују савети месне заједнице, као представничко тело грађана. Послови и задаци савета, број чланова, поступак избора, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад савета месне заједнице ближе се уређују актом месне заједнице, у складу са статутом општине и града и одлуком о оснивању.

У већини одлука о оснивању месних заједница и других облика месне самоуправе, савет месне заједнице је представнички орган месне заједнице.

Савет месне заједнице може да има свој извршни орган, као оперативни, извршни и стручни орган, који ће спроводити одлуке савета месне заједнице. То су или председник савета или посебан колегијални орган.

2.9.4. Јавност рада органа месне заједнице

Јавност рада месних заједница, по правилу, обезбеђује се:

- обавезним јавним расправама о предлогу финансијског плана месне заједнице, завршном рачуну месне заједнице, годишњем извештају о раду савета месне заједнице, као и другим питањима када о томе одлучи општина,
- обавезним истицањем на огласној табли дневног реда и материјала за седницу савета месне заједнице, предлога одлука месне заједнице, усвојених одлука и других аката, обавештавањем грађана о седницама савета месне заједнице, зборовима грађана и другим скуповима,
- правом грађана да, у складу са статутом месне заједнице остварују увид у записнике и акте савета месне заједнице, да присуствују његовим седницама,
- издавањем билтена, сарадњом са медијима, постављањем интернет презентације, постављањем огласних табли и организовањем јавних расправа.

2.9.5. Број чланова савешта месне заједнице

Одлуком о оснивању месних заједница и других облика месне самоуправе, различито је уређен и број чланова савета месне заједнице :

- или је то уређено статутима месних заједница,
- или се одлуком прописују критеријуми и број чланова савета у зависности од броја грађана.

2.9.6. Избор чланова Савешта месне заједнице

Ко је овлашћен да донесе одлуку о расписивању избора за чланове савета месне заједнице такође је различито уређено :

- или се статутима месних заједница уређује начин њиховог избора и разрешења,
- или је овлашћен председник скупштине општине, односно града,
- или је овлашћен председник општине, односно градоначелник.

И предлагање кандидата за чланове савета месних заједница је различито уређено. Кандидате за члана савета месне заједнице могу предлагати :

- грађани који својим потписом подрже кандидатуру, при чему минималан број потписа пунолетних грађана са пребивалиштем на подручју месне заједнице није у свим одлукама исти – што зависи од тога да ли се ради о сеоским или градским месним заједницама, од броја бирача на подручју месне заједнице и слични критеријуми),
- председник општине, општинско веће или најмање 10 одборника скупштине општине.

Начин избора за чланове савета месне заједнице такође су на различит начин уређени :

- на основу слободног, општег и једнаког изборног права на начин и по поступку утврђеним статутом месне заједнице и одлуком о оснивању месне заједнице, непосредним и тајним гласањем,
- на зборовима грађана, јавним или тајним гласањем, што зависи од одлуке збора пре почетка гласања.

У већини одлука о месним заједницама је прописано да се чланови савета месне заједнице бирају по територијалном принципу.

2.9.7. Органи за спровођење избора

Одлукама о месним заједницама општина и градова различито је прописано и ко су органи за спровођење поступка избора, њихова надлежност и заштита изборног права :

- то може бити комисија за спровођење избора и бирачки одбор, чији састав се уређује статутом месне заједнице,
- комисија за спровођење избора коју именује збор грађана,
- у неким одлукама је прописано да комисију именује Савет месне заједнице.

2.9.8. Заштитна изборног права

Веома је мали број одлука о месним заједницама и другим облицима месне самоуправе који уређују питање заштите изборног права у поступку избора за чланове органа месне заједнице.

У анализираним одлукама о месним заједницама, прописано је да је одлука Комисије за изборе :

- или коначна,
- или је прописано да се одредбе закона који регулише избор одборника сходно примењују и на изборе за чланове савета месне заједнице

У већини одлука о месним заједницама и другим облицима месне самоуправе, ово питање није ни уређено.

2.9.9. Опозив чланова савета месне заједнице

Када је у питању опозив чланова савета, општи став је да чланство у савету месне заједнице престаје : оставком или опозивом, због безусловне осуде на казну затвора, због потпуног или делимичног губљења пословне способности, због губљења држављанства Републике Србије или промене пребивалишта ван подручја месне заједнице, као и у случају смрти.

Међутим, ко може предложити опозив, ко проводи поступак опозива и на који начин, различито је уређено, без обзира да ли је ово питање уређено одлуком о оснивању месне заједнице или статутом месне заједнице:

- на збору грађана, на основу предлога одређеног минималног броја грађана,
- на збору грађана, на основу предлога већине присутних грађана,
- на основу предлога председника општине, односно градоначелника,
- кооптирањем новог члана савета тако што члан савета месне заједнице постаје кандидат који је следећи на изборима добио највећи број гласова.

Предлог за опозив се доставља или председнику скупштине општине, односно града или председнику општине, односно градоначелнику.

2.9.10. Распуштање савета месне заједнице

Одлукама о месним заједницама и другим облицима месне самоуправе прописана је могућност да се савет месне заједнице може распустити ако не одржи седницу Савета дуже од 3 месеца. Одлуку о распуштању савета доноси градско веће.

2.9.11. Надзор над радом органа месне заједнице

У појединим месним заједницама, осим савета месне заједнице, постоји и надзорни одбор, као орган месне заједнице. Надзорни одбор врши контролу законитог и наменског коришћења и располагања средствима месне заједнице.

По правилу, надзорни одбор има председника и два члана које бирају и опозивају грађани на начин који се примењује при избору чланова Савета. Чланови надзорног одбора бирају се на четири године.

Надзорни одбор је овлашћен да тражи на увид од савета месне заједнице сва финансијска и друга документа месне заједнице, неопходна за утврђивање стања. Надзорни одбор је дужан је да о свом налазу и мишљењу поднесе извештај збору грађана најмање једном годишње.

Ако савет месне заједнице месне заједнице, не омогући увид у тражена документа, надзорни одбор може збору грађана да поднесе предлог за доношење одлуке о покретању поступка за опозив савета.

2.9.12. Стална и повремена радна тела

У већини одлука о месним заједницама и другим облицима месне самоуправе, прописано је да савет месне заједнице може да образује стална и повремена радна тела, а у циљу припреме, разматрања и решавања питања из надлежности месне заједнице. То су комисије и мировна већа.

Статутом месне заједнице утврђује се број и структура чланова, надлежност, мандат, као и друга питања од значаја за њихов рад.

2.9.13. Учешће грађана у вршењу послова месне заједнице

Грађани месне заједнице у вршењу послова од заједничког интереса остварују своја права: на збору грађана, референдумом и преко изабраних представника у органима месне заједнице.

Збор грађана расправља и даје предлоге:

- о програму којим се утврђују извори и начин обезбеђивања укупних финансијских средстава за реализацију пројеката који су предмет одлуке о самодоприносу,
- о извештају о раду савета месне заједнице,
- о урбанистичким плановима чија се примена односи на подручје месне заједнице,
- о питањима из делокруга рада скупштине општине, односно града за коју се тражи расправа на зборовима грађана, и
- о другим питањима од непосредног и заједничког интереса за грађане месне заједнице.

Збор грађана се сазива за насељено место или део насељеног места, који може бити : улица, део насеља, подручје месне заједнице.

Одлуком о месним заједницама и другим облицима месне самоуправе прописана је и обавеза савета месне заједнице да сазове збор грађана и када то затраже : председник општине, односно градоначелник, председник скупштине општине, односно града или када то захтева одређен број пунолетних грађана са пребивалиштем на подручју месне заједнице за које се збор сазива, као и када то затражи одређен број одборника.

Референдумом грађани месне заједнице одлучују о питањима која су законом и статутом одређена, као и о питањима из надлежности скупштине општине, односно града за које то скупштина одлучи.

3. Компаративни приказ законског уређења месних самоуправа у два суседним државама

3.1. Месна самоуправа у Републици Хрватској

Институт месне самоуправе наводи се у члану 133. став 4. Устава Републике Хрватске. Према наведеној одредби, "у насељу или дијелу насеља могу се, у складу са законом, оснивати облици мјесне самоуправе".

Из наведене уставне одредбе произлази да је организациони облик месне самоуправе, њена овлашћења и поступања препуштено закону.

Правни положај и организација месне самоуправе у Републици Хрватској уређен је Законом о локалној и подручној (регионалној) самоуправи ("Народне новине" број 33/01).

3.1.1. Оснивање, њослови и финансирање месне самоуправе

На основу одредаба Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи постоје два облика месне самоуправе:

- месни одбори;
- градски котареви, односно градске четврти у Граду Загребу.

Месни одбор оснива се статутом јединице локалне самоуправе као облик непосредног учешћа грађана у одлучивању о локалним пословима од непосредног и свакодневног утицаја на живот и рад грађана.

Месни одбор оснива се за једно насеље, више међусобно повезаних мањих насеља или за део већег насеља, односно града који у односу на остале делове чини засебну разграничену целину (део насеља). Иницијативу и предлог за оснивање месног одбора могу дати грађани и њихове организације и удружења, као и друга тела одређена у статуту општине, односно града.

Статутом општине, односно града, у складу са законом, уређује се поступак давања иницијативе и подношења предлога за оснивање месног одбора, делокруг и овлашћења органа месног одбора, утврђивање програма рада месног одбора, основе правила месног одбора, начин финансирања њихове делатности, обављање административних и других послова за њихове потребе, као и друга питања од важности за остваривање њихових права и обавеза утврђених законом, статутом и другим општим актом представничког тела.

Статутом општине, односно града може се месном одбору поверити обављање појединих послова из самоуправног делокруга општине или града, који су од непосредног и свакодневног утицаја на живот и рад грађана на подручју месног одбора.

Средства за обављање појединих послова из самоуправног делокруга општине или града обезбеђују се буџету општине, односно града.

У градовима се могу статутом оснивати градски котареви или градске четврти као посебни облици месне самоуправе.

Градски котар, односно градска четврт је облик месне самоуправе који се оснива за подручје које представља градску, привредну и друштвену целину, а које је повезано заједничким интересима грађана.

Делокруг, овлашћења и органи градских котарева, односно градских четврти уређују се статутом града, сходно одредбама Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи које се односе на месну самоуправу у месним одборима.

Месни одбори, градске четврти и градски котареви имају статус правних лица.

Месна самоуправа у Граду Загребу регулисана је у Законом о Граду Загребу ("Народне новине" број 62/01). На основу одредба Закона, у Граду Загребу могу се основати градске четврти и месни одбори као облици месне самоуправе. Градске се четврти и месни одбори оснивају на начин и у поступку утврђеним Статутом Града Загреба.

Делокруг, овлашћења и органи градских четврти и месних одбора уређују се Статутом, у складу са Законом о Граду Загребу и Законом о локалној и подручној (регионалној) самоуправи.

3.1.2. Органи месног одбора

Органи месног одбора су:

- веће месног одбора и
- председник већа месног одбора.

Веће месног одбора бирају грађани са подручја месног одбора који имају бирачко право. Чланови већа бирају се непосредно тајним гласањем, а на поступак избора сходно се примењују одредбе закона којим се уређује избор чланова представничких тела јединица локалне самоуправе.

Мандат чланова већа месног одбора траје 4 године.

Веће месног одбора : доноси програм рада месног одбора, правила месног одбора, пословник о свом раду у складу са статутом, финансијски план и завршни рачун обавља и друге послове утврђене законом и статутом.

Веће месног одбора из свога састава тајним гласањем бира председника већа на време од 4 године. Председник већа месног одбора, у складу са статутом, представља месни одбор и за свој рад одговара већу месног одбора.

3.1.3. Месни зборови грађана

Када је то неопходно, ради расправљања о потребама и интересима грађана, као и давања предлога за решавање питања од месног значаја, веће месног одбора, у складу са статутом, може сазивати месне зборове грађана.

Месни збор грађана сазива се за део подручја месног одбора који чини одређену целину (део насеља, стамбени блок и слично).

Месни збор грађана води председник месног одбора или члан већа месног одбора кога одреди веће.

3.1.4. Надзор над законитошћу рада органа месног одбора

Надзор над законитошћу рада органа месног одбора обавља поглаварство (прим. поглаварство је извршни орган власти у општини, граду или жупанији, чији је председник - председник општине, градоначелник или жупан и чије чланове бира скупштина из реда својих чланова).

Поглаварство може распустити веће месног одбора ако :

- учестало крши статут јединице локалне самоуправе,
- учестало крши правила којима се регулише деловање месног одбора,
- не извршава послове које су му поверени од стране јединице локалне самоуправе.

У општинама и градовима који немају поглаварство, послове надзора над законитошћу рада месних одбора обавља скупштина као представничко тело.

За обављање појединих послова из самоуправног делокруга општине или града, који су статутом општине и града поверени месном одбору, а који су од непосредног и свакодневног утицаја на живот и рад грађана на подручју месног одбора, председник већа месног одбора одговара председнику општине, односно градоначелнику.

3.2. Месна самоуправа у Федерацији Босне и Херцеговине

Правни положај и организација месне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине уређен је Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине **ФБиХ**" број 49/06).

3.2.1. Оснивање и услови месне самоуправе

На основу одредаба Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине постоје два облика месне самоуправе :

- **месна заједница**, као обавезан облик,
- **градске четврти и други облици**, као необавезан облик.

Месна заједница је обавезни облик остваривања месне самоуправе коју оснива општинско, односно градско веће.

(Напомена : На основу члана 13. Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, општинско и градско веће су органи одлучивања у јединицама локалне самоуправе).

На основу члана 24. Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине месна заједница се оснива одлуком о оснивању, којом се утврђују : назив, седиште, подручје месне заједнице, месна подручја, односно други делови месне заједнице, као и друга питања у вези са остваривањем месне самоуправе.

На основу наведене законске одредбе, одлуком о оснивању месне заједнице могуће је да се унутар месних заједница организују и **месна подручја** као делови месне заједнице која обухвата велики простор или има велики број становника. На овај начин се приликом избора органа месне заједнице осигурава заступљеност свих месних подручја. Месна подручја имају самосталност у разматрању питања која се односе на то месно подручје, као и

самосталност организовања активности на том месном подручју, али и право и обавезу да учествују у активностима месне заједнице у целини.

Месна заједница може бити основана за једно насељено место, више међусобно повезаних мање насељених места, или за већи део насеља који у односу на остале делове насеља чини целину.

Иницијативу за оснивање месне заједнице могу покренути грађани, удружења грађана са подручја насељеног места за чије се подручје предлаже оснивање нове месне заједнице, веће или начелник јединице локалне самоуправе.

Месна заједница се оснива на начин и по поступку утврђеном статутом јединице локалне самоуправе у којој се оснива месна заједница.

Грађани у месној заједници путем органа месне заједнице одлучују о пословима значајним за живот и рад на подручју мјесне заједнице, а нарочито:

- покрећу и учествују у јавној расправи код припреме и доношења урбанистичких планова на подручју мјесне заједнице,
- покрећу иницијативе, дају мишљења и учествују у изградњи комуналних објеката и објеката у општој употреби;
- покрећу и учествују у расправама о иницијативама и активностима за развој привреде и друштвених делатности;
- брину о заштити особа којима је потребна помоћ и у ту сврху покрећу сарадњу са стручним органима у области социјалне заштите;
- старају се о развоју културе и спорта и стварају услове за доступност установа и објеката културе и спорта свим грађанима, а поготово младим;
- стварају услове и предузимају мере за очување и заштиту природних и радом остварених вредности човјекове средине;
- другим пословима утврђеним статутом и правилима месних заједница водећи рачуна о врсти и обиму потреба, расположивим средствима, као и интересима грађана у целини.

Према наведеној законској одредби о пословима значајним за живот и рад на подручју месне заједнице, грађани не могу одлучивати непосредно, већ преко органа месне заједнице.

Такође, законом су таксативно набројани послови о којима одлучују грађани посредством органа месне заједнице, с тим да треба разликовати послове који се односе на покретање и учешће у јавној расправи о појединим питањима, од послова које ови органи извршавају

Јединица локалне самоуправе има могућност да статутом и правилима месних заједница, повере месним заједницама на одлучивање и друге послове, водећи рачуна о врсти и обиму потреба, расположивим средствима и интересима грађана у целини.

3.2.2. Органи месне заједнице

На основу Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, прописано је да месна заједница има статут, при чему није прецизирано ко доноси статут месне заједнице.

Статутом месне заједнице, у складу са статутом јединице локалне самоуправе и одлуком о оснивању, утврђују се послови које обавља месна заједница, органи, као и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице.

Увидом о одредбе статута одређеног броја јединица локалне самоуправе, правило је да савете месних заједница бирају грађани с подручја месне заједнице који имају опште бирачко право.

Чланови савета месне заједнице бирају се непосредно на збору или тајним гласањем на начин и по поступку утврђеним одлуком већа општине.

Статутима јединица локалне самоуправе прописани су услови за пуноважно одлучивање грађана на месном збору. По правилу, месни збор грађана може пуноважно одлучивати ако је присутна једна десетина грађана или најмање 100 грађана тога збора уписаних у централни бирачки списак, ако је једна десетина грађана месног збора већа од тог броја.

Ако се чланови савета месне заједнице бирају тајним гласањем, одлуком већа општине утврђује се нарочито: место и време одржавања избора, органи за спровођење избора, средства потребна за спровођење избора, начин утврђивања и проглашавања резултата избора, као и друга питања у вези са изборним процесом.

Мандат чланова савета месне заједнице траје 4 године.

Број чланова савета месне заједнице утврђује се статутом месне заједнице, према броју грађана уписаних у централни бирачки списак на подручју месне заједнице, с тим да свако месно подручје (или више мањих насеља) у савету месне заједнице мора бити заступљено.

Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, прописана је и обавеза консултовања органа месних заједница о питањима о којима веће јединице локалне самоуправе одлучује двотрећинском већином, као и у поступку доношења планова јединице локалне самоуправе.

Осим обавезног консултовања, прописана је и могућност консултовања о другим питањима, када то затражи веће или начелник јединице локалне самоуправе.

(Напомена : Законом је прописана двотрећинска већина само за доношење статута, али се статутом јединице локалне самоуправе може одредити двотрећинска већина и за неке друге одлуке. Тако на пример, на основу Статута општине Зеница, савет месне заједнице се обавезно консултује и у поступку доношења буџета).

Одлуком већа јединице локалне самоуправе може се свим или појединим месним заједницама поверити обављање одређених послова из изворног дјелокруга локалне самоуправе, уз осигурање за то потребних средстава.

Месна заједница има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању.

3.2.3. Финансирање месне заједнице и других облика месне самоуправе

На основу Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе су :

- приходи који се месним заједницама преносе сразмерно овлашћењима предвиђеним законом и статутом;
- средства осигурана из средстава самодоприноса;
- средства за услуге која својим активностима остварује месна заједница;
- поклони и друга средства.

Месна заједница користи средства у складу са својим програмима и плановима.

3.2.4. Надзор над радом органа месне заједнице

Надзор над радом органа месне заједнице врши веће јединице локалне самоуправе на начин утврђен статутом. Надзор се првенствено осигурава кроз разматрање извештаја органа месних заједница који су они дужни подносити у роковима који буду прописани статутом.

Други облици надзора уређују се статутом јединице локалне самоуправе, зависно од врсте и обима послова месних заједница, посебно поверених послова.

4. Разматрање проблема у погледу положаја, надлежности, организације послова, начина финансирања, рада месне заједнице, надзора и судске заштите, као и других питања важних за функционисање месних заједница

4.1. Правни положај месне заједнице

Правни положај месне заједнице уређен је Законом о локалној самоуправи. Наиме, на основу члана 74. Закона о локалној самоуправи, месна заједница, односно други облик месне самоуправе има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању.

Овако уопштене законске формулације које се односе на месну заједницу, стварају бројне проблеме у њеном функционисању. Усвајањем појединих статутарних одредби или доношењем одлука о оснивању месних заједница или других облика месне самоуправе, јединице локалне самоуправе су често у ситуацији, да у најбољој намери, поучене практичним негативним искуствима, погрешно примењују Закон о локалној самоуправи. Примери бројних одлука Уставног и Врховног суда, а у неким случајевима и Вишег трговинског суда, иду у прилог констатацији да је у Закону о локалној самоуправи неопходно дефинисати правни положај месних заједница и других облика месне самоуправе.

Проблем недостатка прецизног одређења правног положаја месних заједница и других облика месне самоуправе, постаје израженији у градовима у којима се могу формирати градске општине, имајући у виду и чињеницу да је на основу 189. Устава Републике Србије и члана 25. Закона о локалној самоуправи, прописано да се статутом града може предвидети да се на територији града образују две или више градских општина, при чему је градовима препуштено да својим статутима уреде услове и поступак оснивања, као и послове који ће им бити поверени.

Ни у земљама у окружењу није боља ситуација. И у законима ових земаља постоји читав низ одредаба које се односе на месну самоуправу, а које су уопштеног карактера.

С обзиром, да на основу члана 77. став 1. и 2. Закона о локалној самоуправи, скупштина града може свим или појединим месним заједницама поверити вршење одређених послова из надлежности града, као и одређене послове из надлежности градске управе, поставља се питање који су то послови које скупштина града треба да повери месној заједници, а који су то послови које ће скупштина града поверити градским општинама.

Град Београд нема овај проблем, с обзиром на његов специфичан положај, као и величину његових градских општина.

Истовремено постојање месних заједница и градских општина на одређеном простору, њихове исте или сличне надлежности, недефинисан правни положај месне заједнице, различит начин избора њихових органа, утисак је да не могу допринети поједностављивању управних и других процеса на релацији град – градска општина – месна заједница и не стварају услове да грађани на квалитетан, транспарентан и крајње једноставан и ефикасан начин задовољавају своје потребе и интересе и непосредније учествују у управљању локалним пословима. Овако постављен систем је веома скуп и сложен и захтева већа финансијска средства у буџету града.

Иако месне заједнице и други облици месне самоуправе имају статус правног лица, располажу одређеним финансијским средствима, имају право да учествују у правном саобраћају, па према томе и да ступају у одређене облигационе и друге односе и на тај начин преузимају одређене обавезе, оне се не уписују ни у судски, ни у било који други регистар који води евиденцију о свим подацима, релевантним за правни саобраћај.

Једини званичан податак о месним заједницама и другим облицима месне самоуправе је или статут општине, односно града, а најчешће је то одлука скупштине јединице локалне самоуправе о месним заједницама, у којима се набрајају месне заједнице и описују границе њихових подручја.

Најчешћи подаци о месним заједницама су подаци о члановима савета месних заједница, који се могу добити на веб странама општина и градова, при чему су ретки примери да месне заједнице имају своје веб стране. Других података о месним заједницама и лицима овлашћеним за заступање, скоро да и нема.

4.2. Типови и величина месних заједница

На основу члана 72. Закона о локалној самоуправи, оснивање месних заједница и других облика месне самоуправе једино је обавезно у селима, једном или више, а у градским насељима се могу образовати месне заједнице или други облици месне самоуправе, а не морају. Као пример градских насеља наведени су кварт, четврт, рејон и слично, при чему није сасвим јасно разграничено шта се под тим подразумева.

Имајући у виду податак да у Републици Србији има око 3.000 месних заједница, организованих и у селима и у градским насељима са скоро истоветним задацима и пословима, поставља се питање основаности постојања оваквих месних заједница.

Месне заједнице са великим бројем грађана (чак и до 17.000 грађана), по правилу обухватају и подручја градских и приградских, а не ретко и делове сеоских насеља, не доприносе задовољавању опшних, заједничких и свакодневних потреба грађана и њиховог непосредног укључивања у процес управљања локалним пословима или процес покретања и предлагања одређених иницијатива.

У тако великим месним заједницама, са неколико хиљада становника, тешко је артикулисати различите захтеве грађана – од захтева за смањењем буке, већим бројем паркинг места, уређењем зелених површина и постављањем мобилијара за децу у парковима и на зеленим површинама, до увођења воде, изградње канализације, уличне расвете, асвалтирање сеоских путева, раскресивање шибља поред пута и њихово зимско чишћење.

Природно је да су проблеми и потребе грађана у деловима месне заједнице који припадају централним деловима општине или града, сасвим другачији од интересовања и потреба грађана у приградским и сеоским деловима те исте месне заједнице.

У градским срединама, нарочито у централним деловима, веома је развијен систем институција, установа и јавних предузећа, чији се планови и програми рада у највећој мери реализују управо у овим срединама и на тај начин успевају да задовоље многобројне потребе грађана.

С обзиром на изграђеност инфраструктурних и других објеката, као и разноврсност услуга, ретки су примери да грађани из централних делова општина и градова учествују сопственим средствима у заједничким акцијама на њиховој изградњи.

Месне заједнице и други облици месне самоуправе су значајни, пре свега, у селима и приградским насељима, како због њихове удаљености од општинских и градских институција, тако и потребе да се ангажовањем грађана реализују многобројни инфраструктурни и други пројекти од значаја за квалитет живота.

У великим и бројним месним заједницама проблем је организовати и зборове грађана, на којима се присутни и не познају и веома често се поставља питање његове легитимности, јер је веома тешко водити евиденцију о броју присутних, затим ко има право гласа и да ли је за одлуку гласала потребна већина.

Овај проблем је нарочито изражен у ситуацијама када је одлукама о месним заједницама или статутима месних заједница прописано да се збор грађана може се одржати и пуноважно одлучивати, ако је на њему присутно најмање 5%, 10% или више процената грађана са бирачким правом. С обзиром да поједине месне заједнице имају и 15.000 становника, то би практично значило да је за одржавање збора грађана неопходно да присуствује најмање 750 грађана са бирачким правом који имају пребивалиште на подручју месне заједнице.

4.3. Одлука о месним заједницама и надлежности општине/града и акти месне заједнице

На основу члана 74. Закона о локалним самоуправа, прописано је да актима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине, односно града и актом о оснивању, утврђују се послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе.

У пракси, оваква законска формулација изазвала је веома велике проблеме и недоумице, па према томе и различита поступања скупштине општина и градова.

Наиме, ни једним актом, ни статутом општине, односно града, као ни законом није прописано шта је предмет уређивања акта о оснивању месне заједнице или другог облика месне самоуправе?

О овом питању изјаснио се и Уставни суд у својој одлуци ИУ број 92/2006 од 25. децембра 2008. године (Службени гласник РС број 23/09).

Имајући у виду одредбе Закона о локалној самоуправи који се односе на месне заједнице и друге облике месне самоуправе, по оцени Уставног суда, одлуком скупштине општине само се образују или укидају месне заједнице и други облици месне самоуправе и утврђује подручје за које се образују.

Статутом општине, као актом више правне снаге, уређује се оснивање и рад месних заједница.

Послови које врши месна заједница, њени органи и поступак њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице уређују се актима месне заједнице у складу са статутом општине.

4.4. Надлежност скупштине општине/града и оцена рада органа месне заједнице

На основу члана 8. и 73. Закона о локалној самоуправи прописано је да ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју, скупштина општине, односно града могу да образују или укидају месне заједнице или друге облике месне самоуправе, у складу са законом и статутом, по претходно прибављеном мишљењу грађана.

Имајући у виду законска решења, са једне стране и став Уставног суда да се одлуком скупштине општине само образују или укидају месне заједнице и други облици месне самоуправе и утврђује подручје за које се образују, а да се статутом општине уређује оснивање и рад месних заједница, у интересу грађана је да у одређеним случајевима, постоји законом прописана овлашћења одређених органа општине, односно града да покрену поступак и предузме одређене мере према Савету месне заједнице.

То може бити у случајевима незаконитог поступања органа месне заједнице, ненаменског трошења средстава изменама првобитно донетих одлука без сагласности или консултација са грађанима, или неодржавања седница Савета, зборовна грађана у дужем временском периоду.

У пракси је ово јединствен случај да општина, односно град као оснивачи немају право, а ни законске могућности да оцене рад правног субјекта кога су основали и коме сваке године преносе одређена финансијска средства, да немају право да траже извештај и оцене њен рад и да у случају негативне оцене, према таквом правну субјекту предузме одговарајуће мере.

Ако су јавна предузећа и установе и други органи и организације дужни да о свом раду поднесу скупштини општине, односно града извештај о свом раду, нема разлога да такве извештаје не поднесу и Савети месних заједница.

4.5. Сагласност општине и града на финансијски план месне заједнице

На основу члана 75. Закона о локалној самоуправи, прописано је да се средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе обезбеђују се из средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос, донација и прихода које месна заједница, односно други облик месне самоуправе оствари својом активношћу.

Истом одредбом прописано је да месна заједница, односно други облик месне самоуправе доноси финансијски план на који сагласност даје надлежни орган општине, односно града.

Неспорно је да је оснивач месне заједнице општина, односно град и да јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности, па и средства намењена месним заједницама.

Имајући у виду правни субјективитет месних заједница, са једне и обавезна сагласност надлежног органа општине и града на финансијски план месне заједнице, без обзира на изворе финансирања, поставља се питање да ли је и на тај начин, у извесном смислу, ограничен њен правни субјективитет и самосталност њених органа да у складу са усвојеним планом

рада и захтевима грађана, слободно користе средства од донација и прихода које остваре својом активношћу, на начин за који сматрају да ће то задовољити потребе и интересе њених грађана.

4.6. Изборни поступак и судска заштита

На основу члана 74. Закона о локалној самоуправи, прописано је да се актима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине, односно града и актом о оснивању, утврђују послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе.

Овако законско решење ствара бројне дилеме и веома различита решења присутна, пре свега, у одлукама о оснивању месних заједница, у којима општине и градови : прописују поступак избора органа месне заједнице, престанак мандата чланова органа месне заједнице, распуштање савета месне заједнице и одређивање органа који ће вршити послове савета месне заједнице до избора новог савета и слична питања.

Бројне су одлуке општине и градова о месним заједницама у којима о распуштању органа месне заједнице одлучују органи општине, односно града : скупштина општине или града, или општинско, односно градско веће.

О овом питању изјаснио се и Уставни суд, у својим одлукама ИУ број 271/2004 од 28. априла 2005. године, ИУ број 435/2005 од 22. јуна 2006. године и одлуци ИУ број 92/2006 од 25. децембра 2008. године.

Наиме, по оцени Уставног суда, скупштина општине, односно града нема овлашћење да пропише поступак избора органа месне заједнице, као ни престанак мандата чланова органа месне заједнице, нити да распусти савет месне заједнице и одреди орган који ће вршити послове савета месне заједнице до избора новог савета, јер су то питања која се по закону утврђују статутом месне заједнице, а не општим актом скупштине општине.

По оцени Уставног суда, скупштина општине, односно града нема законско овлашћење да одлучује ни да оцењује рад органа месне заједнице, већ сагласно закону, то могу да чине једино грађани те месне заједнице, на начин и по поступку који су утврђени статутом месне заједнице.

Дакле, неспорно је скупштина општине, односно града нема овлашћење да пропише поступак избора органа месне заједнице, као ни престанак мандата чланова органа месне заједнице.

Међутим, заштита изборног права у вези са избором и опозивом чланова органа месне заједнице или других облика месне самоуправе, у статутима месних заједница је различито регулисано:

А) У једном броју статута, месне заједнице прописују органе за спровођење избора, њихов састав и надлежности, па и право да одлучују о приговорима грађана на изборни поступак и изборне радње. О томе који је орган надлежан за решавање по жалбама на одлуке изборне комисије или није уређена даља надлежност или је одлука изборне комисије коначна или је прописано да о жалбама одлучује надлежни орган општинске, односно градске управе,

Б) У појединим статутима месних заједница, па и одлукама општине и градова о месним заједницама, прописано је да се одредбе закона који регулише избор одборника, сходно примењују и на изборе за чланове савета месне заједнице, ако овим статутом, односно одлуком није другачије одређено. А одредаба о другачијем уређењу ове области - нема,

В) У одређеном броју статута месних заједница није прописана надлежност ни поступак заштите изборног права, без обзира да ли се избори за чланове савета месних заједница спроводе на основу слободног, општег, једнаког и непосредног изборног права, тајним гласањем по изборним јединицама или се о избору чланова савета месне заједнице одлучује на збору грађана.

Имајући у виду члан 2. Устава Републике Србије, којим је прописано да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника, поставља се неколико веома важних питања на које одговор не даје ни Закон о локалној самоуправи, ни Закон о судовима:

- ко је надлежан за поништавање избора у месним заједницама, ако статутом месне заједнице није регулисано питање решавања по приговорима ?
- ако је статутом месних заједница уређен поступак заштите изборног права и одређен орган за решавање по приговорима, да ли је одлука изборне комисије коначна и да ли се против коначне одлуке може изјавити жалба надлежном суду ?
- ако је могуће изјавити жалбу, који је суд надлежан ?
- да ли је могуће статутом месне заједнице прописати да се одредбе закона који регулише избор одборника, сходно примењују и на изборе за чланове савета месне заједнице ?

4.7. Поверавање изворних и поверених послова из надлежности управе

На основу члана 77. став 1. Закона о локалној самоуправи, прописано је да одлуком скупштине општине, односно скупштине града може се свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе поверити вршење одређених послова из надлежности општине односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава.

Дакле, скупштине општине, односно градова могу поверити месним заједницама вршење одређених послова из надлежности општине, односно града, што значи да се месним заједницама не могу поверити послови за које је законом утврђено овлашћење скупштине јединице локалне самоуправе у погледу уређивања тих питања. На пример, месним заједницама се не могу поверити послови прописивање мерила за обрачун висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта, која су, сходно члану 93. Закона о планирању и изградњи поверени јединицама локалне самоуправе.

На основу члана 77. став 2. и 3. Закона о локалној самоуправи, прописано је да за обављање одређених послова из надлежности општинске управе, односно градских управа, посебно у вези са остваривањем права грађана, може се организовати рад општинске управе у месним заједницама.

Послове, начин и место њиховог вршења одређује председник општине, односно градоначелник на предлог начелника општинске управе, односно начелника градских управа.

Имајући у виду овлашћења из наведеног члана 77. став 2. и 3. Закона о локалној самоуправи, вредно је истаћи пример града Ужица, који је у 31 месној заједници, колико их има на територији града, одлуком градоначелника, организовао канцеларије градских управа за обављање послова у надлежности градских управа.

Наиме, захваљујући донацији швајцарске организације SDC која је финансиране преко MSP – Програм подршке општинама, реализован је пројекат информатичке повезаности свих месних заједница на територији града Ужица и градских управа. Истовремено,

у сарадњи са IFC – Међународна финансијска корпорација, која је део Светске банке, реализован је пројекат регулаторне реформе на локалном нивоу, популарно названа “гиљотина прописа”, тако да су захваљујући овим пројектима сви обрасци на којима се могу поднети захтеви према свим управама и њиховим организационим јединицама, постали доступни грађанима у електронској форми и преко месних заједница, без обзира да ли се ради о изворним или повереним пословима.

Тако попуњени захтеви, уз прилагање само оних докумената које су издали други органи и организације и доказом о уплати прописане републичке и градске таксе, предају се запосленом у канцеларији градске управе у месној заједници. Захтеви предати у сеоским месним заједницама до 13,30 часова, а у градским месним заједницама до 15,00 часова, захваљујући сарадњи са ЈП “ПТТ Србија”, предају се надлежној градској управи до 8,00 часова наредног дана. Осим подношења захтева, грађанима је омогућено да добију изводе из матичних књига рођених, венчаних и умрлих, као и уверења о држављанству, без обзира где су уписани и којој се месној заједници обраћају.

Захваљујући овим пројектима, грађанима су постале доступне све услуге градских управа, чиме су постигнуте значајне уштеде грађанима, уз истовремено смањење гужви на шалтерима градских управа.

4.8. Систематизација радних места и финансирање плата запослених

Имајући у виду да месне заједнице имају својство правних лица, неспорно је да могу имати стручне службе које ће обављати стручне, административне, техничке, финансијске и друге послове и запослене у њима. То практично значи да месне заједнице могу имати запослене, под условом да је надлежни орган месне заједнице донео акт о систематизацији послова и задатака.

Уважавајући правни статус месне заједнице, као и начин њеног финансирања поставља се питање из којих средстава се могу финансирати плате запослених у месној заједници ?

У пракси ово питање је у општинама и градовима уређено на различит начин. Најчешће, ради се о запосленима који обављају одређене послове за потребе месних заједница, или истовремено и послове за потребе месних заједница (као секретари), и послове који су поверени месним заједницама од стране општине, односно града, али и једном и другом случају као запослени у општинским, односно градским управама.

Када је у питању статус запослених који обављају одређене послове за потребе месних заједница, треба имати у виду и ставове Уставног суда.

Наиме, на основу одлуке Уставног суда, ИУ број 92/2006 од 25. децембра 2008. године (Службени гласник РС број. 23/09), скупштина општине законом је овлашћена да статутом општине, као актом више правне снаге, уређује оснивање и рад месних заједница али није овлашћена да уређује она питања која се по Закону аутономно уређују актима месне заједнице, односно није овлашћена да уређује послове које врши месна заједница, њене органе и поступак њиховог избора, организацију и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, будући да се та питања сагласно Закону, уређују актима месне заједнице у складу са Статутом општине.

Године 2006. године, Уставни суд је донео одлуку ИУ број 430/2005 (Службени гласник РС број 64/06), на основу које је разрешен правни статус секретара и помоћника секретара

месне заједнице. Наиме, по оцени Уставног суда, месна заједница није елемент територијалне организације Републике Србије, већ се према одредбама Закона о локалној самоуправи месна заједница образује ради задовољавања потреба и интереса грађана на одређеном подручју и има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању, тако да је Уставни суд оценио да секретар и помоћник секретара месне заједнице не могу имати статус радника запослених у органима општине. Акт о систематизацији послова и задатака службе која за потребе месне заједнице обавља стручне, административне, техничке и финансијске послове доноси орган месне заједнице.

Имајући у виду наведене одлуке Уставног суда, као и обавезу месне заједнице да донесе финансијски план на који сагласност даје надлежни орган општине, односно града и да се по правилу средства преносе месним заједницама у циљу решавања одређених пројеката од заједничког интереса за грађане месне заједнице, тешко је претпоставити да би општине и градови одобрили позиције у финансијском плану које се односе на бруто плате запослених, а нарочито за плате запослених који обављају послове искључиво за потребе месних заједница. То било у колизији и са законима који ограничавају масе зарада и број запослених код директних и индиректних корисника буџета. .

Приходи од донација и приходи које месна заједница, односно други облик месне самоуправе оствари својом активношћу, су у принципу занемарљиви и недовољни за финансирање плата запослених у месним заједницама.

4.9. Имовина месне заједнице – непокретности

Иако имају статус правног лица, али у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању, правни субјективитет месних заједница ограничен је чињеницом да немају својину на непокретностима, већ су само њени корисници. А то значи да се и на месне заједнице примењује Закон о средствима у својини Републике Србије (Службени гласник РС број 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05), којим је прописано да су средства у својини Републике Србије и средства која су стечена или стекну и јавна предузећа, установе и друге организације чији је оснивач јединица локалне самоуправе.

Имајући у виду веома сложене и дуготрајне процедуре које се односе на прибављање и отуђење непокретности или њихово издавање у закуп, месне заједнице, као и јединице локалне самоуправе, доведени су у незавидан положај, јер су лишени својинских права, а тиме и повећања прихода и могућности да на квалитетнији и садржајнији начин задовољавају потребе грађана.

Не треба заборавити да су многи објекти месних заједница грађени средствима грађана – као што су домови културе и пословни простори (продавнице, магацини и друго) и да су многим месним заједницама грађани поклањали своје непокретности. Данас, када би могли тај пословни простор да издају у закуп или изврше реконструкцију, месне заједнице морају да се обраћају надлежним органима општина и градова у циљу подношења захтева и добијања сагласности од Републичке дирекције за имовину.

4.10. Поштовање начела јавности рада

У већини одлука о оснивању месних заједница, као и у статутима месних заједница, једно од основних начела је начело јавности и, као што је већ наведено, може се остваривати на различите начине.

Међутим, питање је колико се ово веома значајно демократско начело остварује у пракси.

Колико су грађани обавештени о јавним расправама о проблемима месне заједнице, вероватно зависи и од актуелности теме, висине средстава за реализацију одређених предлога пројеката, као и од активности самих чланова Савета месне заједнице.

Такође, питање је и колико су предлози одлука савета месних заједница и материјали за седнице доступни грађанима, како би се заинтересовали за одређену тему и евентуално присуствовали седницама.

Комуникација и обавештавање грађана, као и објављивање одлука и аката месне заједнице преко интернета је заступљено у симболичном броју месних заједница. Разлоге треба тражити у недовољним финансијским средствима, непостојању техничких услова (од немогућности прикључења на ADSL, немања персоналних рачунара и слично), као и необучености и незаинтересованости кадрова који раде у месним заједницама.

Зборови грађана су и даље веома заступљен начин учешћа грађана у доношењу одређених одлука, пре свега одлука које се односе на изградњу одређених објеката, еколошких и других питања и којима се рашавају дугогодишњи животни проблеми. Зборови грађана су актуелни и када је на дневном реду предлагање кандидата за савет месне заједнице или када се подноси, најчешће четворогодишњи извештај о раду савета месне заједнице.

5. Конкретни резултати месних заједница и разлог за њихово постојање

Бројни су разлози за постојање месних заједница, нарочито у сеоским и приградским насељима. У овим насељима немерљив је допринос зборовца грађана и савета месних заједница у активностима на изради пројектне документације и изградњи објеката инфраструктуре који су услов квалитетног живота и развоја малих породичних бизниса. Ради се о учешћу у изградњи и одржавању хиљаде километара водовода, канализације, улица и сеоских путева, као и јавне расвете.

Последњих неколико година значајан је допринос месних заједница и у развоју сеоског туризма, тако што реализују бројне културне и спортске манифестације и у сарадњи са одговарајућим институцијама спроводе едукације грађана.

Месне заједнице су веома активне и у јавним расправама које се организују поводом разматрања просторних, генералних и других планова.

Све више је присутна свест и о потреби заштите животне средине. Примери зборовца грађана на којима се расправљало о мерама и уредбама Владе Републике Србије или одлукама органа општине, на којима су грађани захтевали да се такви акти измене јер угрожавају њихове интересе, а да их при том нико није консултовао, нити спровео јавну расправу. Ради се о одлукама које се односе на изградњу, система за пречишћавање отпадних вода, измене граница заштићених подручја

Постоје и сјајни примери градских месних заједница, чији чланови савета и председници скоро свакодневно прате извршење планираних активности и ниво пружених услуга од стране јавних предузећа и на заједничким састанцима са представницима локалне самоуправе подстичу и траже, не само од јавних предузећа, већ и установа и општинских и градских управа, квалитетнији и одговорнији однос и према грађанима и према повереним пословама.

6. Унапређење положаја система месне самоуправе

Имајући у виду наведене законске одредбе, статуте општина и градова, као и одлуке о оснивању месних заједница и других облика месне самоуправе, утисак је да нису исцрпљене све могућности, и поред тога што су у статутима месних заједница наведени бројни послови које оне практично не могу да реализују. Пре свега, због недостатка сопствених извора финансирања, непостојања имовине и недовољно јасног односа на релацији општина, односно град, са једне и месна заједница, са друге стране.

Веома важно је и питање одговорности органа месне заједнице за свој рад према грађанима и према јединицама локалне самоуправе која их је и основала.

Чини се да постојећим законским решењима није на најбољи начин искоришћен демократски потенцијал института месне самоуправе, непосредним укључивањем грађана у процес управљања локалним пословима - покретањем и предлагањем одређених иницијатива.

Стога би у Закону о локалној самоуправи требало тежити побољшањима овог института, посебно у правцу повећања улоге месних заједница и других облика месне самоуправе у обављању послова јединица локалне самоуправе.

6.1. Предлог нових одредби Закона о локалној самоуправи

6.1.1. *Правни статус месних заједница и других облика месне самоуправе*

Законом о локалној самоуправи би коначно требало дати јасну и прецизну дефиницију месне заједнице, што ће одредити и њен правни положај.

Имајући у виду и претходна и садашња законска решења, као и одлуке Уставног суда, поставља се питање шта су месне заједнице ?

Месне заједнице нису ни удружења грађана, јер их оснива општина, односно град, по претходно прибављеном мишљењу грађана.

Нису ни елемент територијалне организације општина и градова, али им општине и градови могу поверити вршење одређених послова из своје надлежности. За обављање одређених послова, у месним заједницама може се организовати и рад општинске, односно градске управе.

Грађани би преко месних заједница могли активније да учествују у процесу припреме и израде нацрта поједних, веома важних одлука и на тај начин и непосредно учествују у локалним пословима. Да би се овај циљ постигао, неопходно је законом прописати и обавезу консултовања месних заједница о одређеним питањима.

6.1.2. Сћаишуй ойшйине, односно їрада

Статутом општине, односно града, скупштина општине, односно града уређује услове и поступак оснивања, промену подручја и укидање месне заједнице и других облика месне самоуправе, финансирање месних заједница, органи месних заједница, питања о којима се грађани обавезно консултују.

6.1.3. Одлука оснивању месних заједница и друїих облика месне самоуправе

Одлуком о оснивању месних заједница и других облика месне самоуправе, скупштина општине, односно града уређује назив месне заједнице, подручје за које се оснива, поступак регистрације, послови који се поверавају и средства за њихово извршење, бро и састав органа месне заједнице, поступак предлагања и избор чланова органа месне заједнице, као и друга питања од значаја за рад месне заједнице.

6.1.4. Избор чланова органа месне заједнице

Чланови органа месне заједнице и других облика месне самоуправе бирају се непосредно тајним гласањем, а на поступак избора сходно се примењују одредбе закона којим се уређује избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе.

6.1.5. Обавезно консултовање

Обавезно консултовање је један од начина унапређења односа између месне заједнице, са једне и јединица локалне самоуправе, са друге стране. О важним питањима, као што је буџет, као што су урбанистички планови, заштита животне средине и друга питања, веома је важно активно учешће што већег броја грађана, па и на овај начин - преко органа месне заједнице.

Органима месне заједнице, који су одређени статутом општине, односно града, требало би оставити рок од најмање 15 дана да доставе свој став о нацрту одлука за које је прописана обавеза консултовања.

6.1.6. Финансирање месних заједница

Средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе обезбеђују се из : средстава обезбеђених у буџету јединице локалне самоуправе у висини од најмање _____% укупно остварених буџетских прихода у протеклој години умањених за приход од задуживања (Варијанта : у висини од најмање _____% укупно остварених **изворних** буџетских прихода у протеклој години) ; средстава која грађани обезбеђују самодоприносом; донација и прихода које месна заједница оствари својом активношћу.

Буџетом јединице локалне самоуправе утврђује се висина и намена средстава посебно за сваку месну заједницу.

Предлог је да се Законом о локалној самоуправи определе минимална средства у буџету општине, односно града за финансирање месних заједница. То би могла да буду средства у висини од најмање 5% укупно остварених буџетских прихода у протеклој години умањених за приход од задуживања.

Месна заједница, односно други облик месне самоуправе користи средства у складу са финансијским планом, на који сагласност даје председник општине, односно градоначелник, као орган надлежан за извршење буџета.

Месна заједница је дужна финансијски план достави у року који је утврђен календаром усвајања буџета општине, односно града.

6.1.7. Оснивање привредних друштва и јавних служби

У циљу обезбеђења услова за задовољавање општих и заједничких интереса, као и извршење поверених послова од стране јединице локалне самоуправе, месне заједнице могу оснивати привредна друштва и јавне службе.

6.1.8. Надзор над законитим радом месне заједнице

Надзор над законитим радом месне заједнице обавља надлежни орган општине, односно града, одређен статутом.

Надлежни орган општине, односно града може предложити скупштини општине, односно града распуштање органа месне заједнице, ако не троше средства у складу са усвојеним финансијским планом или ако не извршавају поверене послове.

То би могао бити или председник општине, односно градоначелник или општинско, односно градско веће.

6.1.9. Регистрација месних заједница

Регистар месних заједница води надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Уписом у регистар месна заједница стиче својство правног лица.

Образац и начин вођења регистра месних заједница утврђује надлежно министарство за послове локалне самоуправе.

6.2. Предлог нових одредби статута општина и градова

6.2.1. Стално и привремено радно тело

Имајући у виду велики потенцијал који имају месне заједнице или други облици месних самоуправа, било би оправдано и веома значајно да се у статутима општина и градова, сходно члану 36. Закона о локалној самоуправи, као стално радно тело скупштине **оснује Одбор месних заједница** (то може бити и Савет или Комисија у зависности од назива осталих сталних радних тела скупштине).

Одбор месних заједница би могао бити састављен од одређеног броја одборника и представника Савета месних заједница или других облика месне самоуправе.

Одбори месних заједница би давали мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси скупштина општине, односно града, као и друге послове утврђене статутом општине, односно града.

У надлежност **Одбора месних заједница** могло би да буде давање мишљења о предлозима прописа и одлука који се односе на : заштиту и унапређење животне средине, уређење и одржавање насеља и зелених површина, стање објеката комуналне инфраструктуре и квалитет комуналних услуга, утврђивање радног времена угоститељских и других радњи, одржавање стамбених зграда, комунална зоохигијена, као и друга питања од значаја за грађане са свог подручја.

6.2.2. *Органи месних заједница и других облика месне самоуправе*

У циљу обезбеђења учешћа што већег броја грађана у раду месне заједнице и других облика месне самоуправе, предлог је да се у *свајшуми* ово питање уреди на следећи начин:

Варијанта I :

Органи месних заједница (и сеоске и градске) су : скупштина месне заједнице, савет месне заједнице и председник савета месне заједнице.

Чланови скупштине месне заједнице бирају се непосредно тајним гласањем, а на поступак избора сходно се примењују одредбе закона којим се уређује избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе.

Број и начин избора чланова савета и председника савета, уређује се статутом општине, односно града.

Варијанта II :

А) Органи сеоских месних заједница су : савет месне заједнице и председник савета месне заједнице.

Чланови савета месне заједнице бирају се непосредно тајним гласањем, а на поступак избора сходно се примењују одредбе закона којим се уређује избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе.

Б) Органи градских месних заједница су : скупштина месне заједнице, савет месне заједнице и председник савета месне заједнице.

Чланови скупштине месне заједнице бирају се непосредно тајним гласањем, а на поступак избора сходно се примењују одредбе закона којим се уређује избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе.

Број и начин избора чланова савета и председника савета, уређује се статутом општине, односно града.

6.2.3. *Обавезно консултовање*

Обавезно је консултовање органа месне заједнице у поступку доношења буџета општине, односно града, урбанистичких планова, детаљних урбанистичких планова који обухватају део подручја или подручје месне заједнице, израде локалне стратегије у области економског развоја, заштите животне средине и становања, одлука скупштине општине општине, односно града у областима градског и приградског саобраћаја, мреже предшколских установа, радног времена угоститељских, трговинских и других радњи.

Скупштина општине, односно града је дужна да пре разматрања извештаја о раду јавних предузећа и установа обавезно прибави мишљење органа месних заједница о квалитету пружених услуга.

Скупштина општине, односно града, као и други органи општине, односно града, могу затражити мишљење органа месне заједнице и о другим питањима.

6.2.4. Покрећање иницијатива

Органи месних заједница могу покренути иницијативе о питањима из надлежности месне заједнице, органа и организација чији је оснивач општина, односно град и институција које врше јавна овлашћења.

Органи из става 1. овог члана дужни су да се поднетој иницијативи месне заједнице изјасне у року од 60 дана од дана подношења.

6.3. Предлог нових одредби одлука о оснивању месне самоуправе

Одлуком о оснивању месних заједница и других облика месне самоуправе, у складу са евентуалним изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, неопходно је прецизирати њену садржину. Одлуком о оснивању требало би уредити следећа питања :

- назив месне заједнице и подручје за која се образује,
- поступак регистрације,
- јавност рада,
- послови месне заједнице (посебно за сеоске, посебно за градске месне заједнице)
- средства месне заједнице и критеријуми расподеле
- надлежност скупштине, савета и председника савета месне заједнице,
- критеријуми на основу којих се одређује састав и број чланова скупштине и савета месне заједнице,
- одлука о расписивању, органи за спровођење избора и поступак предлагања кандидата за скупштину месне заједнице,
- конституисање органа месне заједнице,
- престанак мандата у органима месне заједнице
- непосредно изјашњавање грађана,
- имовина месне заједнице,
- запослени у месној заједници,
- друга питања од значаја за рад месне заједнице

6.4. Предлог Статута месне самоуправе

- правни статус месне заједнице, седиште и жиро рачун,
- представљање и заступање месне заједнице
- печат месне заједнице,
- празник месне заједнице,
- сарадња са другим месним заједницама, предузећима, организацијама и установама,

- послови месне заједнице и начин њихове реализације,
- начин обезбеђења јавности рада органа месне заједнице,
- надлежност скупштине месне заједнице,
- надлежност савета месне заједнице,
- надлежност председника савета месне заједнице,
- број и састав чланова скупштине,
- начин избора чланова савета и председника савета,
- број и састав савета месне заједнице,
- конститутивна седница скупштине и савета месне заједнице,
- месни одбори и њихове надлежности,
- стална и повремена тела скупштине и савета месне заједнице,
- секретар месне заједнице,
- оснивање стручних служби и њихово финансирање,
- извори финансирања месне заједнице
- финансијски план и услови и критеријуми расподеле средстава по наменама,
- коначан обрачун и завршни рачун,
- контрола трошења средстава месне заједнице
- канцеларија општинске, градске управе у месним заједницама,
- непосредно учешће грађана у вршењу послова месне заједнице,
- друга питања,

Литература

1. Одлука о устројству и пословању народноослободилачких одбора и скупштина демократске Србије из 1944. године
2. Општи закон о народним одборима из 1946. године
3. Закон о располагању становима и пословним просторијама из 1945. године
4. Закон одржавању стамбених зграда из 1950. године
5. Уредба о управљању стамбеним зградама из 1954. године
6. Устав Социјалистичке Републике Србије из 1963. године
7. Устав СФР Југославије из 1974. године
8. Устав Републике Србије из 1990. године
9. Устав Републике Србије из 2006. године
10. Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи из 1991. године
11. Закон о локалној самоуправи из 1999. године
12. Закон о локалној самоуправи из 2002. године
13. Закон о локалној самоуправи из 2007. године
14. Законом о локалној и подручној (регионалној) самоуправи Републике Хрватске из 2001. године
15. Закона о Граду Загребу из 2001. године
16. Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине из 2006. године
17. "Водич Историјског архива Титово Ужице", Милун Раонић и Драгица Матић
18. "Од месног народног одбора до комуне", др. Владислав Поповић, Издавачко предузеће "Рад" 1963. године
19. "Општина у новом уставном систему", Балша Шпадијер, РУ "Ђуро Салај" 1965.
20. "Друштвено – политичко уређење и уставни систем СФРЈ", Александар Јовановић, Издавачко предузеће "Рад" 1963. године
21. Статут општине Бачка Топола из 2008. године
22. Статут општине Рашка из 2008. године
23. Статут општине Бечеј из 2008. године
24. Статут градске општине Земун из 2009. године
25. Статут градске општине Нови Београд из 2009. године
26. Статут града Ниша из 2008. године
27. Статут града Београда из 2008. године
28. Статут града Ужица из 2008. године
29. Статут града Зрењанина из 2008. године
30. Статут града Краљева из 2008. године
31. Статут града Вараждина из 2009. године
32. Статут града Сплита из 2008. године
33. Статут општине Зеница из 2008. године

34. Одлука о месним заједницама на територији општине Бачка Топола из 2009. године,
35. Одлука о месним заједницама на територији градске општине Лазаревац из 2009. године,
36. Одлука о месним заједницама на територији градске општине Нови Београд из 2005. године
37. Одлука о месној самоуправи града Ужица из 2006. године
38. Одлука о месним заједницама града Зрењанина из 2008. године
39. Одлука о месној самоуправи града Крагујевца из 2005. године
40. Статут МЗ Шабац
41. Статут МЗ Нови Сад" из 2001. године,
42. Статут МЗ Александрово из 2008. године,
43. Статут МЗ Стари Бановци
44. Статут МЗ Центар – Крагујевац из 2009. године
45. Статут МЗ Центар – Ужице
46. Одлука Уставног суда ИУ број 303/2003 од 25. марта 2004. године
47. Одлука Уставног суда Србије ИУ број 271/2004 од 28. априла 2005. године
48. Одлука Уставног суда ИУ број 271/2004 од 28. априла 2005. године
49. Одлука Уставног суда ИУ број 430/2005 од 6. јула 2006. године
50. Одлука Уставног суда, ИУ број 57/2005 од 10. јула 2008. године
51. Одлука Уставног суда, ИУ број 92/2006 од 25. децембра 2008. године
52. Одлука Уставног суда, ИУ број 159/2005 од 25. децембра 2008. године
53. Одлука Уставног суда, ИУ број 40/2006 од 16. јула 2009. године
54. Одлука Уставног суда, ИУ број 407/2005 од 10. децембра 2009. године
55. Пресуда Вишег трговинског суда, Пж. 10759/2006 од 22.11.2007. године
56. Решење Врховног суда Србије, Рев. II 51/2007 од 15.3.2007. године