



СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА

Богољуб Милосављевић

СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Београд, 2009

European Union



Delegation of the
European Union

Текст ове публикације израђен је уз помоћ програма Exchange 2 – Заједничка подршка локалним самоуправама који у сарадњи са СКГО спроводи конзорцијум који предводи GDSI ltd, а финансира Европска унија.



СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА
ГРАДОВА И ОПШТИНА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



ЗАЈЕДНИЦА
АКТИВНИХ ГРАЂАНА

Публиковање овог текста потпомогнуто је кроз активности Сталне конференције градова и општина на спровођењу пројекта „Подршка јачању грађанског учешћа у Србији – друга фаза“ који финансијски подржава Швајцарска агенција за развој и сарадњу.

Мишљења изнета у тексту ове публикације су ауторова и не представљају званичан став Европске уније, Швајцарске агенције за развој и сарадњу или Сталне конференције градова и општина.

**СИСТЕМ
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
У СРБИЈИ**

СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА

Богољуб Милосављевић

СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

– Друго измењено и допуњено издање –

Београд, 2009

**СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**

Друго измењено и доуњено издање

Аутор

Проф. др Богољуб Милосављевић

Рецензент

Проф. др Мијат Дамјановић

Издавач

Стална конференција градова и општина

Македонска 22

Београд

За издавача

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Графички дизајн

Атеље, Београд

www.atelje.rs

Штампа

Досије студио, Београд

www.dosije.rs

Тираж: 5.000 примерака

ISBN 978-86-82455-92-9

Предговор

Прво издање ове књиге појавило се почетком 2005. године, а од тада су извршене крупне промене у законодавству о локалној самоуправи. Србија је добила нови Устав 2006. године, а у току 2007. године ратификовала је Европску повељу о локалној самоуправи. На крају 2007. године донети су нови Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о територијалној организацији Републике Србије, као и Закон о главном граду. Број градова је повећан са пет на 24. Уз то, средином 2006. године донет је Закон о финансирању локалне самоуправе, а у току 2008. године донети су нови статuti општина и градова. Било је промена и у другим законима значајним за локалну самоуправу. Правни оквир локалне самоуправе претрпео је тиме знатне промене због којих је било потребно да се припреми ново издање ове књиге.

У новом издању је задржана иста структура и концепција садржине текстова, тако да је и овога пута првенствени циљ аутора био тај да пружи сажете, јасне и актуелне информације о свим основним правним и политичким аспектима положаја и функционисања локалне самоуправе. То опредељење је било мотивисано жељом аутора и издавача – Сталне конференције градова и општина – да ова књига најпре послужи функционерима, одборницима и запосленима у органима и службама општина и градова, као и свима другима који желе да се детаљније упознају са елементима и актуелним обележјима система локалне самоуправе у Србији. За читаоце који желе да се шире упознају са појединим питањима препоручени су правни извори и литература уз свако поглавље.

Текстови у књизи који су позитивноправне природе одговарају стању законодавства у време завршетка рукописа.

У Београду, септембра 2009.

Б. Милосављевић

Садржај

Предговор.....	v
Глава 1. Појам локалне самоуправе.....	1
1. Локална самоуправа: претходни појам	1
2. Децентрализација и централизација	5
3. Региони, регионализација и територијална аутономија	9
4. Деконцентрација, управни окрузи у Србији	13
5. Основни типови локалне самоуправе у Европи	15
6. Еволуција локалне самоуправе	19
6.1. Еволуција локалне самоуправе у Енглеској и Француској	19
6.2. Еволуција локалне самоуправе у Србији	21
<i>Правни извори; Коришћена и њрејоручена лијтературуа</i>	26
Глава 2. Правни положај локалне самоуправе.....	29
1. Начела Устава Републике Србије о локалној самоуправи	29
2. Принципи Европске повеље о локалној самоуправи	33
3. Други европски документи од значаја за локалну самоуправу.....	41
4. Законско уређење локалне самоуправе.....	42
5. Оснивање и територија јединица локалне самоуправе.....	48
6. Символи и називи делова насељених места у општини и граду	52
<i>Правни извори; Коришћена и њрејоручена лијтературуа</i>	53
Глава 3. Послови и нормативна функција јединица локалне самоуправе	55
1. Послови локалног и централног нивоа власти	55
2. Послови у изворном делокругу јединица локалне самоуправе.....	61
3. Поверени послови	66
4. Нормативна функција и правни акти јединица локалне самоуправе	68
5. Контрола општинских правних аката јединица локалне самоуправе.....	72
<i>Правни извори; Коришћена и њрејоручена лијтературуа</i>	73

Глава 4. Структура органа и служби јединица локалне самоуправе	75
1. Скупштина општине и града	75
2. Председник општине и градоначелник	79
3. Општинско и градско веће	81
4. Општинска и градска управа	83
5. Савет за међунационалне односе	89
6. Заштитник грађана (омбудсман)	90
7. Општинске и градске јавне службе и јавне агенције	92
<i>Правни извори; Коришћена и њрејоручена лијерајура</i>	<i>94</i>
Глава 5. Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе и месна самоуправа	97
1. Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе	97
2. Месне заједнице и други облици месне самоуправе	103
<i>Правни извори; Коришћена и њрејоручена лијерајура</i>	<i>105</i>
Глава 6. Финансирање и имовина локалне самоуправе	107
1. Систем финансирања надлежности јединица локалне самоуправе	107
2. Извори прихода буџета јединице локалне самоуправе	110
3. Извршење буџета и буџетска контрола	114
4. Статус имовине коју користе јединице локалне самоуправе	117
<i>Правни извори; Коришћена и њрејоручена лијерајура</i>	<i>119</i>
Глава 7. Односи локалне самоуправе и централних органа	121
1. Односи поводом изворних послова	121
2. Односи поводом поверених послова	124
3. Посебне надлежности државних органа управе у вези са локалном самоуправом ..	127
4. Правна средства за заштиту локалне самоуправе	128
<i>Правни извори; Коришћена и њрејоручена лијерајура</i>	<i>130</i>
Глава 8. Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе	131
1. Међусобна сарадња и удруживање	131
2. Међународна сарадња и удруживање	133
3. Улога асоцијације градова и општина	135
<i>Правни извори; Коришћена и њрејоручена лијерајура</i>	<i>137</i>
Прилози:	
1. Евројска повеља о локалној самоуправи	139
2. Закон о локалној самоуправи	147
Речник политичких и правних појмова	179
Коришћени правни извори и литература	205

ГЛАВА 1.

ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Локална самоуправа: претходни појам

(синоними; употреба термина; независна установа; динамичан систем; сложен и виталан систем; један од стубова демократије; минималне претпоставке локалне самоуправе)

1. *Синоними.* – Уз појам локална самоуправа као преовлађујући у европској и ваневропској пракси (енгл. *local self-government*), поједине земље за исту појаву користе и друге термине, какви су локална демократија, локално друштво, локална заједница, локална власт, локална аутономија, локална управа (*local administration*), локална влада (*local government*), локална јавна управа, територијална самоуправа, локални систем управљања и слични. Различитим терминима даје се понекад и специфично значење, тако да би, на пример, локална управа имала значење најслабијег степена самоуправности (тј. независности од државних власти), локална власт значење јачег степена, а локална аутономија најјачег степена самоуправности.

2. *Употреба термина.* – Овде ће бити коришћени термини локална самоуправа, јединица локалне самоуправе и локална заједница у следећем значењу:

- ☞ локална самоуправа је нарочити облик одлучивања и управљања локалним заједницама непосредно од стране становника тих заједница или преко бираних представника и других органа тих заједница;
- ☞ јединица локалне самоуправе је поједина локална заједница (општина, град), образована у складу са законом на ужем подручју државне територије; и
- ☞ локална заједница је облик непосредне међусобне повезаности становништва на основу просторне блискости.

3. *Независна устјанова.* – Локална самоуправа је веома стара установа, чији настанак претходи настанку модерне државе. И у модерном добу, у коме доминира држава, локална самоуправа има свој изузетан значај и место. Она је универзална појава (постоји у унитарним и федералним државама широм света) и институционални је одговор на две темељне потребе демократског друштва: да постоји политичка противтежа власти централних органа, на једној страни, и да постоји посебна организација за редовно обављање послова којима се задовољавају локалне потребе, на другој страни. У границама одређеним уставом и законом, она врши одређене јавне послове или делове тих послова као сопствену надлежност и у томе ужива признати степен слободе. Иако је различита од државе, локална самоуправа је такође део државног система и тај систем редовно утиче на њу и њене функције, па се отуд може рећи да све док постоји држава није могуће замислити потпуну аутономију јединица локалне самоуправе. Али, ни локалну самоуправу није могуће замислити ако она не би уживала одређени степен независности и ако правом не би биле омеђене границе државног утицаја на њу. У том је смислу локална самоуправа независна установа од централних (државних) власти и, такође, облик ограничења тих власти. Због тога се каже да у земљама са установама локалне самоуправе, поред хоризонталне (водоравне) поделе власти на законодавну, извршну/управну и судску власт, постоји и вертикална (усправна) подела власти, јер се власт одлучивања и управљања јавним пословима дели између централног (државног) нивоа и једног или више нивоа локалне самоуправе.

4. *Динамичан систем.* – Локална самоуправа није изолована од свог окружења, већ са њим стоји у односима живе међузависности. Њен изглед и садржина се стално мењају, будући да је она тесно повезана са феноменима какви су слобода, власт, аутономија, демократија, цивилно друштво, грађанин и грађанство, држава, управа и јавне службе. Традиција локалне самоуправе је у сваком друштву важна, али је конкретан изглед локалне самоуправе у датом времену управо опредељен сложеним међуодносима наведених феномена, који делују у локалној заједници, друштву и држави. Отуд је локална самоуправа, надасве, динамичан систем или појава и њу, поред традиције („онога што је одувек било“ у односима између центра и периферије), обликују стално променљиви унутрашњи процеси, као и процеси у друштву и држави. Такви процеси имају и свој правни израз и они условљавају да законска материја локалне самоуправе буде једно од најдинамичнијих законодавних подручја. Касније ће бити указано на традиције локалне самоуправе у Србији и на основне промене које су пратиле њен развој у протекла два века, као и на традиције и промене локалне самоуправе у Енглеској и Француској.

5. *Сложен и вишјалан систем.* – Осим тога што је динамичан систем, локална самоуправа је и веома сложен систем, јер има сопствене задатке, односно улогу, своје органе и службе, имовину и финансије, специфичне политичке институције, процесе одлучивања, прописе и извршни апарат. Ако се ради о јединицама локалне

самоуправе основног (првог) степена које се простиру на већем подручју, оне ће обично имати и структуру месне самоуправе (месне заједнице, квартави). На другој страни, локална самоуправа има и „спољну“ димензију, која је двострука. Прво, она има своје односе са ширим заједницама (аутономним заједницама вишег степена и државом). Друго, она је позвана и слободна да у извршавању низа задатака сарађује са другим јединицама локалне самоуправе у земљи и иностранству. Тако посматрана, локална самоуправа је на неки начин као слика „државе у малом“, јер се у управљању њеним пословима среће већи број проблема који прате управљање државом. Међутим, оно што локалну самоуправу одликује и разликује од државе и што истовремено чини један од главних разлога за њено постојање, јесте управо њена способност да у решавању локалних проблема испољи већу виталност, иницијативност и ефикасност од државе. То је због тога што она располаже детаљним познавањем природе локалних проблема, ближа је грађанима и њиховим интересима и омогућује њихову партиципацију у решавању сопствених проблема. Уосталом, у локалној заједници се непосредно извршава највећи број закона, пружају најважније услуге грађанима и остварују процеси политичке социјализације грађана, што јој све заједно даје обележја система који је не само сложен, већ и непосредан, животан и дневно значајан за њене чланове.

б. *Један од стубова демократије.* – Упркос сталном ширењу и/или промени карактера улоге савремене државе, у данашње време снажно се подржава став да је локална самоуправа цивилизацијска тековина слободарског духа (односно саставни део заједничког наслеђа демократских земаља) и да представља битно обележје и један од темеља демократског уређења. Таквом схватању и развоју посвећен је и најважнији европски акт о локалној самоуправи – Европска повеља о локалној самоуправи од 1985. године (у даљем тексту: ЕПЛС). У том документу се очување и јачање локалне самоуправе схвата као значајан допринос изградњи Европе на начелима демократије и децентрализације власти. Локална самоуправа и није ништа друго него облик или начин остваривања тзв. локалне демократије. Кроз њу се реализује један од најважнијих демократских принципа, принцип партиципације, по коме грађани имају право да учествују у вођењу јавних послова. Тај принцип може да се најнепосредније оствари управо на локалном нивоу власти, кроз установе локалне самоуправе. Стога је тачно када се каже да је локална самоуправа „тло на коме се доказује демократија“ и да без локалне самоуправе нема праве демократије, јер се суштина демократског уређења и концепција демократије утолико пре могу остваривати на нивоима власти који су ближи народу (*демосу*), него на централном нивоу као удаљенијем од народа. Осим тога, локална самоуправа је одувек имала улогу својеврсне „школе демократије“, у смислу практичног припремања и мотивисања грађана за вођење јавних послова у ширим заједницама. Вредност таквих идеја ЕПЛС потврђује еволутивни развој у демократским земљама,

у којима се проширују функције и надлежности и јачају демократски и делатни потенцијали локалних заједница. У тим земљама се, на једној страни, тражи лек за недовољну ефикасност државе као монополисте над многим јавним службама које иначе могу да се обављају локално и од интереса су за свакога (комунална чистоћа, паркови, библиотеке, музеји и школе, заштита од пожара, путеви, јавни саобраћај, снабдевање водом, гасом и електричном енергијом, социјално старање, становање, урбанизам и грађевинска регулатива итд.). На другој страни, у локалној самоуправи се види један од добрих начина за буђење умртвљених демократских потенцијала грађана, како би се отклониле лоше стране одвијања суштине политичких процеса у уским круговима моћи, концентрисаним у политичком центру земље, далеко од увида и утицаја јавности. У том смислу, све више се говори о догађању својеврсне „ренесансе“ локалне самоуправе, при чему се не мисли на враћање њеним старим и преживљеним формама, већ на њено саобраћавање новом амбијенту у ком се одвијају процеси управљања државом, привредом и друштвом.

7. *Минималне претпоставке локалне самоуправе.* – Да би се могло говорити о локалној самоуправи у одређеној земљи, сматра се да је потребно да буду кумулативно испуњени следећи услови:

- ☞ постојање утврђеног круга јавних послова који су локалног карактера и које јединице локалне самоуправе имају право да, у оквиру законских ограничења, обављају на свом подручју без уплитања државних органа, изузев њихове контроле у погледу уставности и законитости обављања тих послова;
- ☞ слободни избори локалних тела и функционера и њихова одговорност према бирачима, становницима локалне заједнице (а не и према централним политичким органима);
- ☞ постојање правне независности јединица локалне самоуправе, која им је законом и, још боље, уставом загарантована, с тим да уживају правну заштиту и да имају правни идентитет (својство правног лица), укључујући њихово право на склапање правних послова и на сопствену имовину; и
- ☞ постојање финансијске аутономије, то јест посебних извора прихода за остваривање функција локалне самоуправе.

Наведене претпоставке дају нам и основне елементе појма локалне самоуправе. Локална самоуправа, дакле, подразумева (1) посебан ниво јавне власти са својством правног лица, изабраним органима и сопственом имовином, (2) који се организује на деловима државног подручја и стоји под контролом државних власти, (3) има уставом и/или законом гарантован круг сопствених послова које обавља самостално и (4) ужива правну заштиту своје самосталности. Једну општију, али веома успелу дефиницију локалне самоуправе садржи први став члана 1. ЕПЛС: „Локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва.“

2. Децентрализација и централизација

(централизација у политичком и административном смислу; процес централизације; децентрализација; реална, персонална и територијална децентрализација; предности и недостаци децентрализације; децентрализација и централизација, савремено стање и кретања; друга значења децентрализације и централизације)

1. *Централизација у политичком и административном смислу.* – Под централизацијом се подразумева усредсређивање (концентрација) власти и политичке моћи на националном нивоу, односно власти управљања и одлучивања у једном центру. Она има свој политички и административни вид. Политичка централизација означава усредсређивање политичке власти (власти одлучивања) над читавом државном облашћу тако што се она концентрише у рукама највише, суверене власти. Административна централизација је усредсређивање власти управљања јавним пословима у рукама државне управе, која је подређена државном центру, односно влади. Идеји апсолутне централизације противна је, према томе, свака друга аутономна и од центра одвојена власт нижег нивоа, јер централизована власт може у самоуправи да види једино покорне извршиоце своје суверене воље. Сва власт у централизованој држави потиче из једног центра и она тежи да одлучује о свим, па и локалним питањима. У држави која је потпуно централизована нема, дакле, уопште места за локалну самоуправу.

2. *Процес централизације.* – Може се рећи да процес политичке и административне централизације траје од постанка првих држава. Као време у ком је тај процес први пут остварен у смислу обезбеђења пуне доминације централних државних органа над свим другим властима унутар државе, означава се период стварања европских суверених држава, посебно апсолутистичких монархија (углавном од XV до XVIII века). Централизација је тада била пут којим је, у име државног јединства и на бази учења о суверености државе и њене власти, слаба средњовековна држава претворена у свемоћну државу, организацију са монополем легитимног насиља у својим рукама. Пре тога, кроз читав средњи век доминанту појаву је представљала слаба централна власт суверена (краља, владара), којој се опирала расцепкана власт феудалаца и конкурентна власт цркве, као и власти различитих аутономних творевина којима је статус подарен повећама и статутима краљева и феудалаца (слободни градови, општине, еснафи, трговачка удружења, школе, манастири). За те друге субјекте, а међу њима и за старе

установе локалне самоуправе (слободне градове, општине и сеоску самоуправу), централизација је значила лишавање њихових права на аутономно управљање јавним пословима које су они до тада вршили слободни од утицаја државе. Процес централизације је нарочито био узео маха у континенталној Европи, у којој је почетком XIX века као узор преовладао француски централистички модел администрације из доба Наполеона Бонапарте. Том процесу се једино успешно одупрла Енглеска, у којој је локална самоуправа успела да се одржи, упркос организовању и јачању власти државе.

3. *Децентрализација*. – Већ од средине XIX века отпочеле су критике на рачун претеране централизације (нарочито у Француској и Прусској). Њене лоше стране биле су видљиве на сваком кораку: бирократизовање читавог живота земље, занемаривање специфичних потреба локалних подручја, гушење локалних иницијатива, губитак интереса код грађана за учешћем у јавним пословима, мања демократичност, доприношење аутократским тежњама. Укратко, читав живот у земљи се одвијао по диктату престонице, која је одлучивала и о најситнијим локалним стварима (као књаз Милош у Србији). На таквим критикама, као и на сећањима на старе установе локалне самоуправе, формулисани су захтеви за децентрализацију – за преношење послова из надлежности државних органа у надлежност локалне самоуправе или других аутономних установа. Такви захтеви су од почетка имали своју доминантно демократску основу и мотиве, као и свој административно-технички израз. У примени, децентрализација је добила реални, персонални и територијални облик (→ став 4). Расправа о предностима и недостацима децентрализације, међутим, и даље траје (→ став 5), а она је у данашње време постала обележје већине система управљања јавним пословима у свету, дајући појединим системима власти више или мање децентрализован облик (→ став 6). Пошто децентрализација значи умањење власти централних органа, тј. државе, уз њу је развијен и један концепт који признаје немогућност обављања послова локалног карактера из престонице, али ипак задржава пуну власт центра над тим пословима. То је концепт деконцентрације, који не треба мешати са децентрализацијом, па ће о њему бити посебно речи.

4. *Реална, персонална и територијална децентрализација*. – Према природи тела коме се преносе извесни државни послови, децентрализација се спроводи на три различита начина: као реална, персонална и територијална. Она увек значи пренос дела послова државне власти на одлучивање неком телу које није државно, које је изван структуре органа државне власти. Пошто се ту не ради о простом извршавању послова државе, већ и о праву на одлучивање о тим пословима, у питању је политичка децентрализација. Под реалном децентрализацијом се подразумева преношење одређених послова са државних органа на поједине јавне службе или колективитете који не чине део територијалне организације државе (на пример, универзитет, школа, здравствена установа, водопривредна заједница,

заједнице становања, управа јавних паркова). Персонална децентрализација постоји када се одређени послови са државних органа преносе на извесне социјалне групе (националне мањине и удружења грађана, на пример). Код територијалне децентрализације се пренос власти врши одређеним територијалним колективитетима (локалној самоуправи, регионима или територијалној аутономији), тако што им се признаје право да самостално одлучују о извесним јавним пословима као пословима сопственог или изворног делокруга. Идеји самоуправности није, при томе, противно да се над пословима из изворног делокруга локалне самоуправе задржи право контроле уставности и законитости, које ће вршити судска власт и/или централни органи управе. Таква контрола је, штавише, иманентна сваком схватању локалне самоуправе, јер је она део система јавних власти. За разлику од тога, централна власт може на органе локалне самоуправе преносити и вршење одређених својих послова, али ће се ту радити о тзв. пренесеном или повереном делокругу и ту ће мера утицаја и контроле централних власти бити већа. Територијална децентрализација има и свој нарочити вид, шири од смисла локалне самоуправе, који се изражава у појмовима регионализације и територијалне аутономије (→ питање 3).

5. *Предности и недостаци децентрализације.* – Децентрализација у смислу локалне самоуправе (преношења послова власти на органе локалне самоуправе) има читав низ добрих политичких и управно-техничких страна, али и одређене недостатке. Као њене добре стране истичу се: спречавање концентрације политичке моћи и омогућавање веће слободе (она је противтежа централној власти); локализација политичких конфликта; омогућавање грађанима да учествују у управљању локалним пословима и пословима од општег интереса (партиципација грађана у пословима власти); потпуније задовољавање специфичних локалних потреба; побољшање квалитета јавних служби; већа флексибилност (гипкост) у управљању; спречавање претеране једнообразности у државном животу; брже и лакше остваривање права и обавеза грађана; отвореност локалних институција за утицаје грађана; већа легитимност одлука које доноси локална власт. Насупрот томе, као недостаци децентрализације истичу се ови моменти: децентрализовани систем је скупљи; сложенији је за управљање; носи одређену опасност од продора партикуларних интереса на рачун интереса државне целине; мање је погодан за организовање јавних служби које захтевају сложене и скупе системе; и отежава примену јединствених стандарда у задовољавању потреба грађана. У вези с овим последњим недостатком, наглашава се да локална самоуправа првенствено тежи испољавању своје суверености на подручју финансија, као и да понекад троши целокупне приходе на свој нерационални апарат, пребацујући на грађане терет самофинансирања комуналних служби. Међу недостатке децентрализације, односно децентрализованих система, често се убраја и већа опасност од корупције, мада за то нема довољно поузданих доказа. Ако у друштву нису развијени механизми контроле и одговорности, опасност од корупције биће подједнако велика и

у централизованим и у децентрализованим структурама јавних власти. Међутим, када такви механизми постоје и делују, а нарочито ако је рад органа јавних власти изложен увиду јавности (транспарентност), логично би било да они нивои власти који су ближи грађанима буду и више контролисани.

6. *Децентрализација и централизација, савремено стање и кретања.* – Као два опречна концепта, децентрализација и централизација се и данас налазе у средишту политичке борбе између центра и периферије, између централиста и децентралиста. Однос снага у тој борби је променљив, па се и оцене о шансама и перспективама децентрализације разликују. По једнима, децентрализација има веће шансе на успех, јер већина земаља света има више или мање децентрализоване системе власти и наставља да спроводи децентрализацију. Томе се додаје да технолошки напредак (нарочито у средствима за масовну комуникацију) стимулише развој децентрализације, јер омогућује лакше и брже комуницирање и размену информација. Тако гледано, децентрализација је популарнији процес од њој противстављене централизације, баш као што је и демократија популарнија од недемократског уређења. На другој страни, аналитичари државе и процеса управљања у њој указују на то да централизација и даље јача, наводећи бројне разлоге за то (ширење улоге државе, све веће регулисање услова живота грађана, стварање великих политичких странака које немају интерес за локалну политику, концентрација финансијских средстава и јавних служби у рукама државе итд.). Тим истим аналитичарима понекад измиче опажање да у исто време расте и број функција локалних заједница (на пример, са развојем аутосообраћаја локалне заједнице су постале одговорне за јавна паркиралишта и одржавање локалних путева). Истраживања трендова централизације и децентрализације у протеклих 100 до 150 година показују да у појединим земљама долази до повременог јачања кретања ка децентрализацији, а потом ка централизацији, односно да се ти трендови циклично смењују. Очигледно је да су децентрализација и централизација веома динамични процеси у сталном кретању, као и да налажење праве мере између пожељног обима власти центра и обима власти локалне самоуправе, како у чисто техничком смислу, тако и у смислу разматрања о демократији, није уопште једноставна ствар. Реч је о две различите тежње које упоредо делују у сваком управно-политичком систему. Међутим, остварење крајњих тачака тих тежњи није могуће, јер је јасно да постоје послови који морају да се обављају на децентрализовани начин, као и што постоји нужност да се извесни други послови обављају централизовано и да се мерама центра остварује јединство циљева на читавом државном подручју.

7. *Дружа значења децентрализације и централизације.* – Појмови децентрализације и централизације изложени су овде сагласно намени овог текста и у мери у којој стоје у вези са локалном самоуправом. Реч је о уобичајеним схватањима тих појмова код нас, као и у земљама које су градиле своју администрацију на француским узорима. На англо-америчком подручју, а углавном и у документима система ОУН, уз

појмове децентрализације и централизације често се користе одговарајући атрибути да би се прецизирало значење (на пример, управна децентрализација и политичка децентрализација). Употребљени без таквих атрибута, изрази децентрализација и централизација имају значење генеричких појмова, тако да се њима обухватају и управни и политички аспекти. Овде се за управну децентрализацију употребљава код нас уобичајени појам поверавање послова. Коначно, појмови децентрализација и централизација, употребљени без других атрибута, имају и значења изван политичког система, па се тако, на пример, говори о децентрализацији и централизацији одлучивања у предузећима и другим организацијама.

3. Региони, регионализација и територијална аутономија

(региони; регионализација и регионализам; региони као највиши степен локалне самоуправе; територијална аутономија; деволуција; регионална држава; „Европа региона“; НУТС систем региона; развојни региони и области у Србији)

1. *Региони.* – Будући да постоји више типова региона, односно да се тим именом означавају појаве веома разнолике садржине (културне, економске, социјалне, политичке, административне садржине), није могуће ни одредити један и општеважећи појам за њих. Понекад се називом регион означавају и делови подручја две или више суседних држава (прекогранична регионална сарадња), као и подручја читавих држава (на пример, регион Западног Балкана), при чему се ту ради о регионалној међународној сарадњи, тако да ће таква значења региона бити остављена по страни. Овде ће, дакле, бити речи само о регионима као областима унутар једне државе. Такви региони су у географском смислу делови државног подручја који су обично пространији од подручја јединица локалне самоуправе (општине, града, округа). Формирају се на темељу историјских, културних, језичких, етничких, економских и других специфичности појединих подручја. Посматрано са становишта њихових надлежности и статуса, региони се могу појавити као облици функционалне и територијалне децентрализације. У првом виду (као облик функционалне децентрализације), региони могу да имају различите специјалне надлежности, али ту не долази до обликовања њиховог подручја као територије са општим надлежностима које су типичне код територијалне децентрализације. Такав тип региона су, на пример, области за које се врши посебно привредно и просторно планирање или тзв. економски региони, региони са функцијама у области водопривреде или заштите животне средине, административни региони или региони настали у

вези са специфичним социјалним, односно етничким или културним захтевима. На другој страни, региони се могу формирати као облици територијалне децентрализације, и то:

- ☞ прво, као највиши степен локалне самоуправе, односно као облик регионалне самоуправе (→ став 3);
- ☞ друго, са самосталношћу која је вишег степена од оног који има локална самоуправа и која је изједначена са класично схваћеном територијалном аутономијом (→ ставови 4, 5. и 6); и
- ☞ треће, у оквиру концепта „Европа региона“ долази до проширења појма регион на различите нивое административног, социоекономског и територијалног организовања, који могу да укључују и федералне јединице у појединим земљама (→ ставови 7, 8 и 9).

2. *Регионализација и регионализам.* – Од појма регион (лат. *regio* = област, покрајина, крај, подручје, регија) изведени су појмови регионализација и регионализам. Регионализацијом се означава процес стварања региона, као и начин вођења развојне политике државе која узима у обзир специфичне потребе појединих подручја и води рачуна о обезбеђивању њиховог складног развоја. Регионализам је, пак, тежња појединих подручја да се конституишу и признају као региони са одређеном аутономијом. Та тежња може да се претвори од позитивног „обласног родољубља“ у негативно усмерени партикуларизам и да води ка осећању самодовољности и стремљењима ка сецесионизму (одвајању од државе). Иначе, подстицаји за формирање региона могу потицати из центра или „одоздо“, од стране локалних заједница. У првом случају, регион ће бити пре „продужена рука“ државе и средство њеног утицаја на локалну самоуправу, са природом административне и политичке јединице. У другом случају, регион би требало да буде превасходно израз интереса и потреба локалних заједница, тачније, резултат њихове међузависности и обликован као економска и развојна јединица.

3. *Региони као највиши степен локалне самоуправе.* – У земљама које имају вишестепену локалну самоуправу, регион се обично појављује као њен највиши, трећи степен. Тада могу да се означе и као облик регионалне самоуправе. Поред својих изворних самоуправних надлежности, такви региони врше и значајне државне послове као поверене и налазе се у позицији виших, контролних органа према органима локалне самоуправе, као органима нижег степена. Зато се и каже да су они *интермедијални* (посреднички) нивои власти између државе и јединица локалне самоуправе нижег степена. Такви региони су, на пример, образовани у Француској осамдесетих година прошлог века. Они изражавају реално постојеће специфичности регионалних целина земље, а њима се додељују као изворне надлежности одређене економске, планске и сличне функције. Карактер таквих региона имале су углавном и наше међуопштинске регионалне заједнице (1974 – 1990).

4. *Територијална аутономија*. – Као облик територијалне децентрализације различит од локалне самоуправе, територијална аутономија такође представља вид регионализације и настаје због специфичности одређених подручја. Али, овде се ради о специфичностима које су јаче изражене, односно које захтевају већи степен политичке самосталности од оног који се признаје локалној самоуправи. Тај степен политичке самосталности је, с друге стране, мањи од оног који имају државе чланице у федерално уређеној држави, па се може рећи да је територијална аутономија на пола пута између локалне самоуправе и федерализације. У појму територијалне аутономије налази се право на одређени обим самозаконодавства (грч. *autos* = сам и *nomos* = закон, па аутономан значи исто што и законодавни субјект). Обим тог законодавства и врсте аката (који не морају носити назив закона) одређују се уставом земље, а оно треба да стоји у сагласности са државним законодавством. Територијална аутономија може бити организована на делу територије (као аутономне покрајине код нас) или на читавој територији земље. Такође, она може постојати у унитарно и у федерално уређеној држави, а њени називи могу да варирају (аутономна покрајина, аутономна заједница, регион). Укратко, разлике између локалне самоуправе и територијалне аутономије значајне су и тичу се првенствено различитог степена политичке самосталности. Органи територијалне аутономије су на свом подручју надређени органима локалне самоуправе.

5. *Деволуција*. – На енглеском говорном подручју, за територијалну аутономију користи се појам *деволуција* (*devolution*). У Великој Британији је најпре била призната аутономија Ирске, после дуготрајне борбе те покрајине за самоуправу (*home rule*). После одвајања Републике Ирске у посебну државу (1921), Северној Ирске – која је остала у саставу Велике Британије – био је гарантован посебан законодавни статус, а њен парламент и надлежности потврђени су у оквиру „мировног процеса“ (Споразум на Велики петак, 1998). Референдумом од 1999. године дата је већа самосталност Шкотској и Велсу да би се снаге сепаратистичког национализма ослабиле. Тако излази да једино Енглеска, као саставни део још увек унитарног Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, нема посебне гаранције своје самосталности. Критичари деволуције упозоравају на то да она претвара земљу у „квазифедерацију“ и угрожава њено јединство. Ипак, деволуција доводи до стварања једног интермедијалног (посредничког) нивоа власти између државе и локалне самоуправе, а не до стварања федералних јединица, јер установе настале деволуцијом не учествују у државном суверенитету (као у случају федералних јединица). Отуд је деволуција у основи једнака територијалној аутономији.

6. *Регионална држава*. – Специфичности Италије и Шпаније, као и Белгије претварања у федерацију, довеле су у новије време до стварања нарочитог типа државе која се назива регионалном државом. Тај тип државе се може означити као трећи облик државног уређења, који се налази између унитарне државе и федерације. Наведене државе су још увек унитарне државе (нису федерације),

али су њихови региони признати као облици територијалне аутономије са сопственом влашћу и функцијама. Читава Италија је подељена на 20 региона, од којих 15 има редован статус и пет специјални статус (у смислу посебног степена аутономије). Шпанија је Уставом од 1978. године признала и гарантовала право на аутономију националностима и регионима, на основу чега је образовано 17 аутономних заједница. Природа нове државе (*држава аутономија – Estado de las Autonomias*) није у свему јасна, али је очигледно да је реч о новом типу регионалне државе. Недавним променама белгијског устава, раније регионалне заједница добиле су статус чланица федерације, чиме се показало да регионализација државе може бити пут њеног претварања у федерално уређену државу.

7. „Европа региона“. – Концепт „Европа региона“ добија све више присталица од осамдесетих година прошлог века у оквиру европских интеграционих процеса и посматра се као противтежа растућој централизацији у Европској унији (ЕУ). Према том концепту, ЕУ би требало да има тростепену структуру одлучивања, коју би сачињавали европски (наднационални) ниво, национални (државни) ниво и регионални ниво. Сагласно томе, отпочело се са увођењем права региона на саодлучивање, преко Комитета региона (почео са радом марта 1994) и Конгреса општина и региона Европе (основан јануара 1994), чија два дома окупљају представнике локалне самоуправе и региона земаља чланица Савета Европе. Под регионима се овде подразумева први наредни ниво власти испод државног нивоа, који може бити највиши степен локалне самоуправе или територијална аутономија, односно регион у регионалном типу државе, или покрајина са карактером државе чланице у савезној држави (*Länder*, покрајине – државе чланице у Савезној Републици Немачкој). Баш у вези с тим, примећује се да концепт „Европа региона“, упркос подршци становништва, за сада наилази на једну непремостиву тешкоћу, која се огледа у томе што би за њега морао бити испуњен битан предуслов: да свугде у земљама чланицама ЕУ постоје одговарајуће обликовани упоредиви региони. Независно од те тешкоће, регионалне институције су добиле директан приступ телима Европске уније, заобилазећи националне владе, а те владе се подстичу да уводе регионе могућношћу директне расподеле помоћи из Европског фонда за регионални развој.

8. НУТС систем региона. – Да би се превазишли проблеми који настају због разнолике територијалне организације у земљама чланицама ЕУ и истовремено унапредила европска регионална политика без задирања у суверено право земаља да одлучују о својој територијалној организацији, у оквиру ЕУ уредбом бр. 1059/2003 примењена је статистичка класификација просторних јединица типа региона, позната по скраћеници НУТС (фр. *Nomenclature d'unités territoriales statistiques*). На основу те класификације, прикупљају се подаци, анализира стање и предлажу мере регионалне политике ЕУ. Као просторна јединица узима се свака географска област која има територијалну или административну власт, с правом доношења

административних одлука или одлука у вези са регионалном политиком развоја. Ниво НУТС 1 обухвата области од три до осам милиона становника, ниво НУТС 2 области од 800.000 до три милиона становника и ниво НУТС 3 области од 150.000 до 800.000 становника. Ова класификација не намеће државама обавезу стварања другог (вишег) нивоа локалне самоуправе или посебног нивоа регионалне самоуправе. Довољно је сврстати постојеће општине у НУТС регионе и обезбедити утицај таквих региона на развој и расподелу средстава.

9. Развојни региони и области у Србији. – С циљем подстицања регионалног развоја и прилагођавања НУТС систему региона, у Србији је средином 2009. године донет Закон о регионалном развоју, којим је установљено седам региона (Регион Војводине, Београдски регион, Западни регион, Источни регион, Централни регион, Јужни регион и Регион Косова и Метохије). То су статистичке функционалне територијалне целине, успостављене за потребе планирања и спровођења политике регионалног развоја, одговарају нивоу НУТС 2, нису административне територијалне јединице и немају правни субјективитет. Чине их једна или више области, које одговарају нивоу НУТС 3 и које имају исти карактер и улогу. Влада одређује јединице локалне самоуправе и градске општине које чине области и називе тих области. На основу Националног плана, Влада доноси Регионалну стратегију, којом се дефинишу приоритети развоја региона и начини њиховог остваривања. Влада образује и Национални савет за регионални развој и оснива Националну агенцију за регионални развој, као и Регионални развојни савет за сваки регион. У овом последњем телу су представници јединица локалне самоуправе које чине регион, односно градских општина, представници јавног и цивилног сектора и других организација и институција са територије јединица локалне самоуправе, као и представник Владе. Влада оснива и регионалну развојну агенцију за сваки регион, а у областима се оснивају обласне асоцијације за обављање послова регионалног развоја.

4. Деконцентрација, управни окрузи у Србији

(појам деконцентрације; управни окрузи у Србији; друге деконцентрисане јединице)

1. Појам деконцентрације. – У својој бити, деконцентрација је плод признања да се управљање од стране државе не може вршити из престонице, већ само на лицу места („из близине“). У исто време, она је и свесно одбијање да се власт испусти из руку државних органа и пренесе на локалну самоуправу. По речима једног француског аутора, деконцентрацијом се само географски приближава

администрација грађанима, али им се не делегира никакво овлашћење. Ту „удара исти чекић, само му је дршка скраћена“ (Одилон Баро), па је деконцентрација административни појам, за разлику од децентрализације која је политички појам. Сам израз *деконцентрација* потиче из француске административне праксе и њиме се означава организовање испостава (експозитура) централних органа управе на терену. Такве испоставе (одељења унутрашњих послова и станице полиције, царинарнице, префектуре, подручне управе) обављају на локалним подручјима послове централне управе, по аршинима постављеним у центру (закономима државе, подзаконским актима владе и инструкцијама централне управе) и у свему су подређене власти ресорног министра и владе. Формални утицај локалног становништва и заједница на рад таквих испостава не постоји, а и кад постоји своди се на могућност упућивања иницијатива и на саветодавну улогу (на пример, у облику грађанских одбора, локалних савета и слично). У том смислу може се говорити о томе да је деконцентрација први, али тек почетни корак ка будућој децентрализацији, од које је још увек суштински веома удаљена. Пошто се код деконцентрације не ради о преношењу послова на самоуправне органе, већ на делове државних органа, ту не може ни бити речи о децентрализацији, односно локалној самоуправи. Као што је већ поменуто, за деконцентрацију се користи и појам управна или административна децентрализација.

2. *Управни окрузи у Србији.* – Типичан пример за деконцентрацију представљају управни окрузи у Србији, образовани уредбом Владе (1991 – 1992) и уређени Законом о државној управи од 2005. године (чл. 38. до 42). Они су створени као подручни центри државне управе и као искључиво административна подручја. Настали су после укидања међуопштинских регионалних заједница (Уставом од 1990) и има их 29, тако да обухватају подручја од три до 12 општина и градова. За град Београд и градске општине у његовом саставу није образован округ, будући да су у Београду седишта републичких органа. Округ је само испостава републичких министарстава и управних организација, у њему су организационе јединице са више државних службеника или поједини државни службеници тих министарстава и организација, који заједно чине подручни центар државне управе. На челу округа је начелник, ког поставља Влада. Он се стара о обезбеђивању услова за обављање послова округа и остварује сарадњу са органима општина, градова и аутономних покрајина у вези с тим пословима. Та се сарадња одвија преко савета управног округа, коју чине начелник управног округа, председници општина и градоначелници градова са подручја округа. Округ, дакле, није ни облик децентрализације ни регионализације, већ једино подручни центар државне управе без било каквих изворних надлежности.

3. *Друге деконцентрисане јединице државне управе.* – Да се путем управног округа не ствара никакав нови облик децентрализације, види се и по томе што државна управа може да организује своје испоставе и независно од округа (тј.

за подручја која су ужа или шира од округа). На пример, такве деконцентрисане јединице су станице полиције и подручне полицијске управе, царинарнице, лучке капетаније итд. Одлуке о образовању таквих јединица доносе сами органи државне управе, зависно од потреба обављања својих послова.

5. Основни типови локалне самоуправе у Европи

(различитост облика и могућности класификације; једноступена и вишеступена локална самоуправа; проблем величине јединица локалне самоуправе; монотипска и политипска локална самоуправа; непосредна и представничка локална самоуправа; независна и подређена локална самоуправа)

1. Различитости облика и могућности класификације. – У свакој од европских земаља, локална самоуправа поседује одређена структурна, функционална и друга обележја каква се не срећу у другим земљама. Томе је узрок дејство одређених историјских и савремених фактора који у сваком друштву имају своје специфичности и који су опредељујуће утицали на данашњи изглед локалне самоуправе, а нарочито на њену структуру, организацију, улогу и надлежности и њен положај. Због тога би, стриктно гледано, локалну самоуправу сваке земље требало посматрати засебно, а сваки покушај класификовања (сврставања у одређене групе или моделе) избегавати као у научном смислу ризичан подухват. Међутим, ако се сврха класификовања схвати као груписање по основу одређених сличности које доиста постоје, а не као придавање обележја системима локалне самоуправе појединих земаља која ти системи немају, онда је такво класификовање могућно и оправдано. Оно може да послужи бољем разумевању саме идеје о локалној самоуправи, као и маркирању и разумевању постојећих сличности и разлика између појединих земаља и уочавању општијих тенденција (кретања) у развоју локалне самоуправе. Системе локалне самоуправе могућно је класификовати на различите начине, у зависности од одабраних критеријума. Четири такве класификације сматрају се основним:

- ☞ класификација према броју нивоа или степена локалне самоуправе (→ став 2);
- ☞ класификација према типовима јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена (→ став 4);
- ☞ класификација према степену учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе (→ став 5); и
- ☞ класификација према степену зависности локалне самоуправе од државе и њених органа (→ став 6).

2. *Једноstepейена и вишеstepейена локална самоуправа.* – Постојање само једног нивоа локалне самоуправе сразмерно је ређе и готово изузетак у поређењу са постојањем два и више нивоа. У европској пракси могу се, као нека врста правила, означити постојање два или три степена локалне самоуправе, док се четврти степен јавља знатно ређе и, по правилу, у земљама које су територијално стране или у којима су нарочити историјски разлози условили да такав степен локалне самоуправе буде очуван или наново уведен. Једноstepену локалну самоуправу, поред Србије и Црне Горе, имају Исланд, Швајцарска, Аустрија, Грчка и Турска. Двостепену локалну самоуправу имају, на пример, Немачка, Шведска, Италија и Румунија; тростепену локална самоуправа постоји у Великој Британији, Француској и неким другим земљама; док се четворостепену локална самоуправа ретко среће (Русија и још неке земље). У системима вишеstepене локалне самоуправе, први и основни степен чине мање јединице, односно општине (у Енглеској парохije), као типичне самоуправне јединице. Други степен локалне самоуправе (округ, дистрикт, градови) појављује се тада као онај са већим значајем, док је трећи степен, када постоји, обично регионалног значаја. Постојање два или више нивоа локалне самоуправе отвара и питање о њиховом међусобном односу, који може бити уређен на принципу хијерархије или координације. У начелу, виши ниво може бити хијерархијски надређен нижем нивоу локалне самоуправе (што је пракса већег броја земаља која омогућује успостављање тзв. правила „редовног пута“ у односима између централних органа и локалне самоуправе), али они могу да функционишу и без таквих хијерархијских односа, тј. да сваки од њих делује као самосталан у оквиру свог делокруга и уз координацију са другима (на пример, такав је случај у Енглеској и Шведској, а изван Европе у САД). Иначе, сматра се да је тростепену локална самоуправа најпожељније решење, у том смислу што омогућује да се у малим првостепеним локалним заједницама остварује непосредно учешће грађана у управљању локалним пословима, затим да се на средњем нивоу обављају јавне службе које захтевају више средстава, као и да највиши ниво треба да обухвати и изрази регионалне специфичности појединих подручја. У пракси се, међутим, уочава тенденција смањивања броја нивоа локалне самоуправе.

3. *Проблем величине јединица локалне самоуправе.* – У вези са бројем нивоа на којима се организују јединице локалне самоуправе стоји и питање о њиховој величини, односно о евентуалним мерилима за одређивање њихове пожељне величине. Ради се, дакле, о два међусобно повезана питања или о две стране истог проблема, проблема оптималне величине локалне заједнице. Прво, постојање два или више нивоа локалне самоуправе пружа реалну могућност да се оснивају јединице локалне самоуправе различите величине (тј. да првостепену јединицу буду просторно мање, а јединице вишег степена просторно шире) и да имају различите функције. Када, међутим, постоји само један степен локалне самоуправе, онда ће начелна могућност да се оснује велики број просторно малих јединица

(општина) или мањи број тих јединица које су просторно веће, увелико зависити од тога какве се функције тим јединицама желе утврдити у надлежност. Наиме, функције локалних јединица треба да стоје у односу с њиховом величином. Шире надлежности таквих јединица, које значе јачу локалну самоуправу и које укључују обављање комуналних и других јавних служби и сразмерне финансијске капацитете за такве службе, неминовно ће водити томе да подручја тих јединица буду већа. У томе се види и главни разлог за тенденцију стварања све већих јединица локалне самоуправе, односно за њихово укрупњавање (на пример, у СР Немачкој је од 1966. до 1985. године број општина смањен са 24.411 на 8.506; у Шведској је број општина смањен од 1951. до 1974. године са 2.500 на 278). И централни органи могу имати интерес да подржавају исту тенденцију, јер им мањи број јединица локалне самоуправе омогућује лакши надзор и координацију, као и ефикасније и економичније функционисање читавог управно-политичког система. Међутим, право је питање да ли претерано велике јединице онемогућавају локалну самоуправу. С тим у вези, треба се подсетити да се о најбољој величини града расправљало још у делима Платона и Аристотела. Према њиховим уверењима град-држава (полис) требало је да буде мали по броју становника да би се у њему могла одвијати непосредна демократија. Исту идеју заступали су касније и други мислиоци, међу њима и Русо. У новије време, ова је расправа оживљена захваљујући првенствено тешко решивим проблемима који прате управљање великим метрополама, али у којима долази и до тешкоћа у остваривању непосредне демократије и настајања новог типа централизоване градске власти која се отуђује од грађана. Дакле, иако просторно велике јединице локалне самоуправе имају своје економске и друге предности, стоји чињеница да оне доносе и одређене слабости (удаљују јавне службе од корисника, умањују утицај становништва на обављање послова, воде бирократизовању органа локалне самоуправе и сличним негативним последицама). Због тога би ипак требало тежити према стварању мањих (не и претерано малих!) јединица као прикладнијих за остваривање локалне самоуправе, док би њихову оптималност за решавање крупнијих проблема, нарочито у условима постојања једностепене локалне самоуправе, требало јачати кроз развој облика међусобне сарадње и удруживања (кроз факултативне или обавезне облике, у вези са свим или одређеним питањима од заједничког интереса). Такви облици би требало да укључују удруживање средстава и оснивање заједничких органа и служби, као и друге облике формалне и неформалне сарадње.

4. *Монотипска и политипска локална самоуправа.* – Јединице локалне самоуправе истог степена могу бити законом устројене на исти начин и имати исте надлежности, без обзира на њихову величину, број становника и друге разлике. Тада постоји монотипска локална самоуправа и таквом моделу припадају наше општине (које имају исте надлежности и организују се по истом моделу, независно од разлика у величини, броју становника и другим елементима). Монотипност

локалне самоуправе код нас је донекле ублажена постојањем градова. С друге стране, могуће је да се јединицама локалне самоуправе остави слобода у погледу избора начина организовања (на пример, Законом о локалној самоуправи Велике Британије од 2000. године дата је могућност саветима локалних заједница да изаберу један од три типа извршних органа: непосредно бирани градоначелник са својим кабинетом; кабинет са лидером; и непосредно бирани градоначелник са менаџером савета). Исто тако, може се омогућити успостављање различитих типова јединица локалне самоуправе основног степена (такав је случај у Немачкој, где се општине могу образовати као велики градови, „обични“ градови, самосталне општине и општине повезане у управне заједнице). Тада говоримо о политипској локалној самоуправи, која је очигледно више у складу са њеном добровољном и аутономном природом. У сваком случају, чини се да би локалној самоуправи требало оставити више простора за сопствено организовање и да је то боље решење од детаљног законског прописивања структуре и изгледа њених органа, као и да би увек требало да постоји извесно разликовање између сеоских и градских општина, односно између мањих општина на сеоским подручјима и градова као великих агломерација становништва са битно другачијим проблемима. Коначно, монотипска структура локалне самоуправе је неприродна, јер она значи насилно уклапање различитих локалних заједница у један исти модел скројен у центру, чиме се свесно дискриминишу и оне заједнице које су мање од просечних и оне које су од њих веће или на други начин различите.

5. Нејосредна и њредставничка локална самоуправа. – Према начину учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе могу се разликовати системи који су засновани на непосредном учешћу грађана, од оних који се заснивају искључиво на посредном или представничком одлучивању, као и од оних у којима се та два начина одлучивања комбинују. Мада се у самој суштини локалне самоуправе налази идеја о непосредном учешћу грађана у доношењу одлука о пословима из надлежности локалне самоуправе, чињеница је да у данашње време тај облик одлучивања постаје све ређи и бива потискиван облицима посредног одлучивања. Основни разлог томе јесте у величини савремених локалних заједница, али и у тежњи да се на одлучивање у њима примене иста политичка правила која вреде за шире заједнице. Облици одлучивања о најважнијим питањима на скуповима свих пунолетних грађана, односно путем општинских и сеоских зборова грађана, још увек су очувани у већини општина Швајцарске, у енглеским парохијама, као и у малим сеоским општинама у Словенији и САД. Чисто посредничка локална самоуправа је такође сразмерно ретка, а најчешће се примењује мешовити систем, према коме грађани непосредно одлучују само о одређеним, најважнијим питањима (путем референдума, зборова грађана), док се о осталим питањима одлучује на посредан начин (путем изабраних представника у локалним скупштинама и извршним органима, или преко колегијалних тела у виду комитета и комисија, или преко изабраног инокосног органа).

6. *Независна и подређена локална самоуправа.* – Степен независности (или зависности) локалне самоуправе од државе и њених органа у појединим земљама је различит, што омогућује класификацију на оне у којима локална самоуправа ужива већи степен независности од државних органа и на оне који су више или сасвим подређени тим органима. Као типичан пример за земљу у којој је локална самоуправа подређена државним органима узимала се Француска до почетка осамдесетих година прошлог века, а за земљу у којој је она независна Енглеска (нарочито у периоду од средине 19. до половине 20. века). Према ранијем француском моделу (који је измењен почев од 1982. године), локална самоуправа је имала низак степен самосталности, послови у њеном изворном делокругу били су мањег значаја од послова у повереном делокругу, а јака контрола централних органа простирала се над свим пословима локалне самоуправе. Општине су биле под надзором департмана као другостепених јединица локалне самоуправе и преко њих се остваривао кључни утицај централних органа, који је обухватао како контролу законитости, тако и контролу целисходности рада. Насупрот томе, према енглеском моделу се локална самоуправа налази у знатно независнијем положају од централних органа, има широк изворни делокруг, не врши поверене послове и једино је подвргнута контроли законитости. Између та два типска модела налазе се остале земље, у којима утицај центра варира зависно од врсте послова у надлежности локалне самоуправе. Правило је да је степен тог утицаја већи код оних послова код којих је и интерес центра, односно друштва у целини, израженији, као и да је утицај мањи у пословима чисто локалног значаја. На степен истинске независности локалне самоуправе од централних органа нарочито утиче систем њеног финансирања, односно то да ли се средства за финансирање обезбеђују претежно из законом утврђених и од воље централних органа независних извора или преко дотација и субвенција државе.

6. Еволуција локалне самоуправе

6.1. Еволуција локалне самоуправе у Енглеској и Француској

(енглеска локална самоуправа; француска локална самоуправа)

1. *Енглеска локална самоуправа.* – Као што је већ истакнуто, стварање модерне државе у Енглеској имало је другачији ток и изглед од истог процеса у континенталној Европи. То је, између осталог, било и због тога што је Енглеска, као острвска земља, увек гајила знатне резерве према узорима који долазе са европског континента, а нарочито према узорима администрације створеним у доба Наполеона. Оно што нас овде посебно занима јесте то да стварање модерне

енглеске државе није било праћено централизацијом власти на рачун укидања права локалне самоуправе. Наиме, локалне власти су кроз читав средњи век самостално управљале локалним пословима, на основу повластица које су добиле од круне. Ту се радило о повластицама установљеним у корист племства, тако да све до XIX века нема говора о правој народној или демократској самоуправи. Ова друга се развија тек на основу реформи спроведених у XIX веку, од када локална самоуправа и добија истинска демократска обележја. Монтескје и поједини други аутори, међутим, утицали су на то да се у континенталној Европи рашири мишљење о Енглеској као завичају локалне самоуправе и локалној самоуправи као бази уставне демократије, и то знатно пре наведених реформи из XIX века. Отуд се широко сматрало да су у Енглеској одвајкада постојале и потом биле очуване установе локалне самоуправе као аутохтоне (саобитне) творевине са значајним надлежностима, које у Енглеској и Велсу укључују и право на оснивање сопствених полицијских снага. Чињеница је да је у Енглеској, независно и одвојено од аристократске локалне самоуправе, за потребе државе развијан један паралелан систем њених управних органа као установа централне власти. На тај начин су успостављена два одвојена система власти чије надлежности утврђује парламент и између којих нема хијерархијских односа. Међутим, права локална самоуправа, која је у овој земљи развијена у XX веку и била дуго узор многим другим државама, доживела је временом, а нарочито у другој половини XX века, значајне промене. Државни органи су постепено, а нарочито за време владе Маргарет Тачер, добили извесна финансијска (додељивање новчаних потпора), усмеравајућа и контролна овлашћења према органима локалне самоуправе, што је донекле изменило некад самосталну позицију локалне самоуправе. Тако се догодило да је у Енглеској локална самоуправа најпре очувала самосталност у процесу стварања модерне државе (као аристократска установа), да би затим доживела снажан демократски развој и, напослетку, њена самосталност била постепено ограничавана акцијама централне власти.

2. *Француска локална самоуправа.* – Насупрот Енглеској, на европском континенту локална је самоуправа најпре била потпуно подвлашћена држави, да би тек касније предстојала борба за њено осамостаљивање од државних власти. У том смислу се и каже да је енглеска локална самоуправа аутохтона или оригинерна (самоникла, изворна), а локална самоуправа у континенталној Европи октроисана (подарена) од стране владоца и државе. Управо као пример земље у којој је локална самоуправа била у почетку потпуно подвлашћена власти централних органа, истиче се Француска. Централна власт у овој земљи постављала је префекте као функционере владе, који су управљали на локалном нивоу по директивама владе. Тиме је локална самоуправа изгубила сваку самосталност, а читава земља добила изглед високо централизоване земље. Тек потом је уследила готово два века дуга борба за осамостаљивање локалне самоуправе од централних власти, која је у овој земљи дала резултате управо у исто оно време када је Маргарет Тачер у Великој Британији водила супротну политику, тј. почетком осамдесетих година XX века.

У Француској је претерана централизација дуго означавана као „болест нације“, а тек је председник Митеран успео да издејствује програм децентрализације, који је у периоду од 1982. до 2003. године донео француској локалној самоуправи дуго жељену самостралност. Данашња локална самоуправа у тој земљи постала је пример солидне самоуправе, тако да се више не може узимати као илустрација за уставну подређену власти центра. Примери енглеске и француске локалне самоуправе нам, са своје стране, снажно потврђују тезу о локалној самоуправи као динамичној и променама подложној појави.

6.2. Еволуција локалне самоуправе у Србији

(о односу према сопственој традицији; корени локалне самоуправе; развој локалне самоуправе до половине XX века; локална самоуправа у периоду 1945 – 1990. године; локална самоуправа у периоду 1990 – 2000. године; развој после 2000. године)

1. *О односу према сопственој традицији.* – Постоји читав низ разлога који су у даљој или скоројој прошлости утицали на то да сопствене традиције локалне самоуправе буду не само занемариване, већ и да о њима још увек постоје супротстављене и често погрешне оцене. У првом реду, то је конкуренција двеју владалачких династија (Карађорђевића и Обреновића), која је трајала све до почетка XX века, а затим подређивање националног наслеђа и интереса идеји југословенства и, нарочито, радикални идеолошки заокрет по Другом светском рату, удружен са ригидношћу коју је донео комунистички режим. Последица тога је та да се о развоју локалне самоуправе до половине XX века углавном мало зна и претежно размишља у негативном контексту, као и да се, на другој страни, размишљања о будућности локалне самоуправе тешко ослобађају наслеђених идеолошких категорија из социјалистичког доба у коме заправо локалне самоуправе није ни било. Таква размишљања, и на основу њих формирано ставови, стварају препреке за правилније схватање основних идеја ЕПЛС и смерова у којима треба да се креће процес реформе наше локалне самоуправе. Кратак приказ процеса еволуције уставна локалне самоуправе у Србији има за циљ да покаже да су те установе, све до Другог светског рата, долазиле у ред најважнијих народних тековина и да је општа линија њиховог развоја, упркос повременим одступањима и ретроградним процесима, углавном била подударна са линијом развоја истоврсних уставна у другим европским земљама тога времена, а нарочито оних које су биле на истом или сличном степену друштвеног и политичког развоја. Могло би се, такође, рећи да је локална самоуправа у Србији за све то време имала знатно више поборника и боље уређење, него што је то био случај у већем броју околних земаља.

Старе установе локалне самоуправе одиграле су историјску улогу на самим поцима обнове српске државности (→ став 2) и развијале су се у складу са процесима изградње државних институција и политичког стасавања српског националног бића (→ став 3). Социјалистичко доба, међутим, означава груби прекид са дотадашњом линијом развоја локалне самоуправе и праксом демократских земаља (→ став 4), да би у последњој деценији прошлог и првим годинама овог века, најпре са мање, а затим са више одлучности, отпочело враћање демократском моделу локалне самоуправе (→ ставови 5. и 6).

2. *Корени локалне самоуправе.* – Извесни облици самоуправе, у смислу самосталног управљања народним пословима од стране српског становништва, постојали су за све време турске управе над Београдским пашалуком, као средишњим простором будуће обновљене српске државе. У току и посебно при крају XVIII века самоуправне установе су веома ојачале и вршиле су бројне управне, судске и полицијске функције, представљале су народ пред турским властима и штитиле га од самовоље тих власти. Све до 1801. године у кнежинама и селима уопште није било турских органа, па су кнежински и сеоски кнез били и једина видљива власт за Србе. Уз сеоског кнеза бирано је по неколико кметова из реда виђенијих сељака (старешина породица), а важнија питања су решавана на сеоском збору. Као народни старешина читаве кнежине (подручја неколико села), кнежински кнез је биран од народа и потврђиван од турских власти. Имао је своје извршне органе (буљубаше са одредима пандура) и власт суђења и кажњавања. О важнијим питањима решавано је на скупштинама свих сеоских кнезова и кметова из кнежине. Са избијањем Првог српског устанка и отпочињањем борбе за сопствену државу, дошло је и до неминувних промена у положају и улози самоуправних власти. Као дотадашње једине народне власти, оне су у том процесу морале бити трансформисане у власти над ужим територијалним јединицама које постоје уз централне органе и деле с њима своје раније функције. Упоредо с тим мењало се и само значење самоуправе: док је захтев за самоуправом пре Првог и Другог српског устанка и у току борбе за државну самосталност значио унутрашњу аутономију или *народну самоуправу*, тј. независност од Турске, он је при крају те борбе постепено добијао, а после њеног успешног завршетка и коначно добио значење које и данас има, тј. као захтев за политичку децентрализацију и локалну демократију.

3. *Развој локалне самоуправе до половине XX века.* – До првих значајних промена у положају и улози старих усанова самоуправе дошло је у време оружаних борби током Првог и Другог српског устанка (1804 – 1813. и 1815). Тада су војне власти задобиле примат над цивилним (самоуправним и државним) властима. У дуготрајној борби за државну самосталност, која је потом уследила, самоуправне установе су, најпре, биле подређене власти врховног кнеза и начињене његовим извршним органима, будући да других цивилних власти није било, а затим је, по добијању права на независну унутрашњу управу (1830) и првог устава (1835), отпочело стварање

централних државних органа и раздвајање њихових функција од функција установа локалне самоуправе. Темељи новог система локалне самоуправе постављени су Законом о устројству општина од 1839. године, као првим законским актом о општинама у Србији. По том закону, разликоване су сеоске и градске општине које су имале широки круг послова и биле подређене контроли среских и окружних начелника, а од 1841. године београдска општина почиње да се развија као засебна управна јединица (варош Београд). Даље јачање и преуређење централне државне управе (1862), доводи до стављања општина под надзор полицијских власти које могу да смењују и кажњавају општинске органе (кметове и чланове општинског суда). Пуно подређивање општине централним властима довршава се Законом о устројству општина и општинских власти, који је донет за владавине кнеза Михаила (1866). У наредне две деценије, тај закон и стање створено њиме постају предмет оштрих напада либералних снага, које коначно успевају да издејствују једно знатно напредније уређење за општине у Уставу од 1888. и Закону о општинама од 1889. године. Локална самоуправа је уведена као окружна, среска и општинска, а по многим решењима то је било једно од тада најбољих уређења локалне самоуправе у Европи. Збор свих пунолетних грађана у просторно малим општинама бирао је општинске органе: суд (као основни судски, полицијски и извршни управни орган) и одбор (надзорни орган општине). Надзор централних власти био је ограничен, а општина је имала своју имовину, порезе и приходе. То уређење је, међутим, потрајало кратко, јер је 1894. године уместо њега враћено на снагу оно од 1866. године. И новим законом из 1902. године над општином је обезбеђено туторство среских и окружних власти, чиме је њена самоуправност била ограничена. По стварању Краљевине Југославије, уређење локалне самоуправе претрпело је одређене промене (ради усклађивања са уређењем у другим областима државе), а у целини је имало изглед сличан тадашњем француском (централизованом) моделу. Ипак, локална самоуправа је имала очувана основна својства, посебно на нивоу општина, сеоских и градских које су биле уређене посебним законима (1933 – 1934). Срезови и области, као виши нивои локалне самоуправе, на другој страни, стајали су под јачим утицајем централних органа државе.

4. Локална самоуправа у периоду 1945 – 1990. године. – По завршетку Другог светског рата и кратког периода административног социјализма, отпочело се са изградњивањем локалног система јединствених државно-самоуправних или комуналних власти (Општим законом о народним одборима од 1952). Комунални систем почива на општини као територијално-политичкој јединици, а затим као основној друштвено-политичкој заједници у којој се остварује самоуправљање (1963). Уз општину постоје једно време градови и градске општине (1952 – 1955), затим срезови (до 1967), па међуопштинске регионалне заједнице (1974 – 1990). Упркос идеолошким ставовима, по којима је комунални систем био „најзад пронађени“ врхунац самоуправности, демократичности и децентрализације власти, па и облик „одумирања“ државне власти, тај је систем у основи значао негацију темељних идеја о локалној

самоуправи. Постављена као основна територијална јединица власти, са веома широком улогом и сложенем организацијом власти унутар ње (делегације, самоуправне интересне заједнице, вишedomна скупштина итд.), општина је истовремено била само „продужена рука“ државе и Комунистичке партије, под пуном формалном контролом централних државних и партијских органа. Међутим, слабљење државног центра, посебно од седамдесетих година прошлог века, омогућавало је све јаче деловање дезинтеграционих процеса на свим нивоима власти у земљи. И док је шест република постепено измицало контроли федералних установа, а две покрајине у Србији се осамостаљивале од републичке власти, то исто су чиниле локалне власти у односу на власти републичких и покрајинских органа. Тако је дошло до својеврсне феудализације читавог система власти, у којој су локалне партијске и бирократске врхушке имале фактички одрешене руке и пуну моћ деловања без надзора центра. На ту врсту моћи се и данас често мисли и она се прижељкује када се говори о томе како је општина у социјалистичко доба била прави центар власти. Не спорећи да је општина била такав центар власти, ваља приметити да се ту није радило ни о демократској власти, ни о истинској самоуправи локалног становништва.

5. Локална самоуправа од 1990. до 2000. године. – После полувековног прогонства из правно-политичког система, Уставом Републике Србије од 1990. године враћен је појам локална самоуправа. Две године потом, у Уставу СРЈ (1992) загарантовано је право на локалну самоуправу, с тим што је републикама чланицама остављено да самостално уреде начин остваривања тог права. Међутим, Устав СРЈ је у исто време прописао да су непокретности и друга средства која користе јединице локалне самоуправе у државној својини, као и да се положај и права тих јединица у погледу располагања тим средствима и њиховог коришћења уређују законом. Уставотворац је очигледно зазирао од чињенице да средства општина и градова, која су се до тада налазила у друштвеној својини, могу постати предмет неконтролисаног отуђења и злоупотреба, па је желео да та средства стави под контролу државе, подводећи их под државну својину. На темељу тог овлашћења, Србија је донела Закон о средствима у својини Републике Србије (1995), којим су јединице локалне самоуправе лишене својинских права. Уз то, републички органи су задржали у својим рукама пуну власт одлучивања о читавом финансирању општина и градова, што је, у условима урушавања економског система и општег осиромашења друштва, довело општине и градове у ситуацију преживљавања на ивици економских могућности. Ни по другим својим обележјима, читава та деценија није била погодна време за развој локалне самоуправе. Распад државе СФРЈ и последице тог распада, али и низ погубних и недемократских потеза власти, удаљили су Србију и њену локалну самоуправу од пожељних праваца напретка и развоја. Уместо најављене демократизације и прижељкиване децентрализације, одвијала се снажна и неумерена рецентрализација свих функција власти на републичком нивоу, а сва власт је постепено прелазила из надлежности државних органа у руке уског круга људи око Милошевића и његове породице. Отвореним злоупотребима

државне управе, полиције и судства, као и различитим другим мерама притиска на локални ниво власти и, нарочито, изборним крађама, режим је тежио да у потпуности оствари контролу и на локалном нивоу. У томе је имао делимичног успеха, јер су активности све јаче опозиције и све шире незадовољство грађана режимом, управо на локалним изборима најављивали његов скори крај. Коначна победа опозиционих снага на савезним председничким и локалним изборима у септембру 2000. године и затим на републичким парламентарним изборима у јануару 2001. године, означила је почетак процеса демократизације друштва, и уједно створила шансу за јачање локалне самоуправе.

6. *Развој локалне самоуправе после 2000. године.* – Упркос деловању читавог низа сложених економских, социјалних и политичких проблема, чињеница је да су после 2000. године остварене значајне позитивне промене у положају општина и градова, чиме је локална самоуправа снажно афирмисана. Фебруара 2002. године донет је Закон о локалној самоуправи, којим је локална самоуправа добила неупоредиво јасније системскоправно утемељење, прикладније оквира за демократско функционисање, и шансу да постепено развија своје демократске потенцијале. Финансијски положај општина и градова у међувремену је побољшан и данас је неупоредиво бољи од оног пре 2000. године. Изворни и поверени делокруг општина и градова обогаћен је неким од нових послова, а у односима између централних и локалних органа бележи се далеко мање проблема. Унапређена је међународна сарадња јединица локалне самоуправе са јединицама локалне самоуправе других земаља, а у једном броју општина и градова реализовани су или се и даље реализују значајни пројекти уз помоћ појединих земаља и међународних институција. После пријема Србије и Црне Горе у Савет Европе (3. априла 2003), омогућено је учешће представника локалне самоуправе у институцијама те организације. Коначно, у септембру 2004. године спроведени су локални избори на којима су изабрани органи локалне самоуправе успостављени Законом о локалној самоуправи од 2002. године (скупштине општине, председници општина и општинска већа, а у градовима скупштине градова, градоначелници и градска већа). Тиме је организациона реформа локалне самоуправе, која је до спровођења избора имала превасходно нормативни израз, добила реалну димензију и почела да показује своје предности и мане (највећу и како ће се ускоро показати не баш најбољу новину представљало је увођење непосредно бираног председника општине, односно градоначелника у граду). Новим Уставом од 2006. године локална самоуправа је добила јасније утемељење, а затим је крајем децембра месеца 2007. године усвојен сет закона о локалној самоуправи и нешто пре тога (јула месеца) ратификована ЕПЛС. Ново уређење локалне самоуправе, које ће касније бити предмет детаљне анализе, донело је низ побољшања, међу којима се истичу увођење већег броја градова, као и доградња решења о надлежностима и органима јединица локалне самоуправе. Устав је утврдио и да јединице локалне самоуправе имају своју имовину, а то уставно опредељење тек

треба да буде оживотворено доношењем закона. У целини гледано, постоје још увек значајни простори за доградњу положаја локалне самоуправе, нарочито у погледу преношења одређених надлежности са државе на органе локалне самоуправе (децентрализација власти) и отклањања последица примене чистог пропорционалног система за изборе одборника, али и у унапређењу локалне самоуправе акцијом њених сопствених снага.

Правни извори:

Устав Републике Србије од 2006. године; Устав Републике Србије од 1990. године; Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 70/07); Уредба о начину вршења послова министарства и посебних организација ван њиховог седишта („Службени гласник РС“, бр. 3/92, 36/92, 60/93, 5/95); Уредба о управним окрузима („Службени гласник РС“, бр. 15/06); Закон о устројству општина (1839); Устројеније окружни начелничества и главне дужности срезски начелника (1839); Устројеније управитељства вароши Београда (1860); Закон о устројству општина и општинских власти (1866); Закон о општинама (1889); Закон о уређењу округа и срезова (1890); Закон о општинама (1902); Закон о уређењу округа и срезова (1905); Закон о обласној и среској самоуправи (1922); Закон о општинама (1933); Закон о градским општинама (1934); Општи закон о народним одборима (1952); Општи закон о уређењу општина и срезова (1955); Закон о надлежности народних одбора општина и срезова (1957); Закон о поверавању међуопштинским регионалним заједницама вршења одређених права и дужности Републике (1975); Закон о месним заједницама (1982); Закон о избору и опозицији делегата у скупштини општина (1985); Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи (1991); Закон о локалној самоуправи (1999); Закон о локалној самоуправи (2002); Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, 129/07); Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС“, 51/09).

Коришћена и препоручена литература:

Бребан, Г., *Административно право Француске*, Београд – Подгорица, 2002; Вајденфелд, В. и Веселс, В., *Европа од А до Ш: приручник за европску интеграцију*, Београд, 2003; Гузина, Р., *Кнежина и њојанак српске буржоаске државе*, Београд, 1955; Гузина, Р., *Општина у Кнежевини и Краљевини Србији, I део, 1804 – 1839*, Београд, 1966; Гузина, Р., *Општина у Србији (1839 – 1918)*, Београд, 1976; Ђорђевић, М., *Питање самоуправе Србије 1791 – 1830*, Београд, 1972; Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти: ујоредни модели*, Београд, 2003; *European practice and recent developments in the field of regional self-government*, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Situation in 2007, Council of Europe; Јанковић, Д.,

Српска држава Првој усјанка, Београд, 1984; Јовановић, С., Усјавобранишељи и њихова влада (1838 – 1858), Београд, 1933; Јовановић, С., Друја влада Милоша и Михаила, Београд, 1933; Јовановић, С., О држави: основи једне јравне теорије, Београд, 1922; Јовичић, М., Регионална држава, Београд, 1996; Јовичић, М., Структура и теоријоријална основа локалне самоуправе у евројским земљама, Београд, 1974; Јовичић, М., Систем локалне самоуправе у Енјлеској, Шведској и Швајцарској, Београд, 1966; Јовичић, М., Велики усјавни системи, Београд, 1984; *Local authority competences in Europe*, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Prepared with the collaboration of Gerard Marcou, Situation in 2007, Council of Europe; Маринковић, Р., Локална самоуправа: старе и нове недоумице, Београд, 1998; Марковић, Р., Усјавно јраво и јолијичке институције, Београд, 2005; Милосављевић, Б., Ујравно јраво, Београд, 2008; Милосављевић, Б., Право локалне самоуправе (скрипта), Београд, 2008; Милосављевић, Б. и Поповић, Д., Усјавно јраво, Београд, 2008; *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд, 2008; Никић, Ф., Локална управа Србије у XIX и XX веку: област-окру-срез, Београд, 1927; Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot and Brookfield, VT, 1994; Пашић, Н., Историјски јуи комуне, Београд, 1981; Поповић, Д., *European Regionalism: A Challenge to New Democracies*, Bâle-Genève-Munich, 2002; Поповић, С., Регионализација у свету и код нас, Београд, 1983; Пусић, Е., Комуна и ојина, Загреб, 1981; Пусић, Е., Ујравни системи, I, Загреб, 1985; Пусић, Е. et al., Хрестомаија ујравне знаности, свезак II, Загреб, 1998; Рамљак, М., Централна и локална управа у развоју, Загреб, 1982; Спекторски, Е. В., Држава и њен животи, Београд, 1933; *Structure and Operation of Local and Regional Democracy*, Council of Europe (прикази за поједине земље); Ујоредна искуства локалних самоуправа, Београд, 2002; Влатковић, М., Право локалне самоуправе, Бања Лука, 2008; Фридрих, К., Констиуционална демократија, Подгорица, 2005; Хејвуд, Е., Полишика, Београд, 2004.

ГЛАВА 2.

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Начела Устава Републике Србије о локалној самоуправи

(уставно уређење локалне самоуправе: општи поглед; одредбе Устава о локалној самоуправи; уставни положај градова и градских општина; уставни положај града Београда)

1. *Уставно уређење локалне самоуправе: општи поглед.* – Устав Републике Србије од 2006. године садржи једно солидно и знатно напредније уређење локалне самоуправе од оног које је постојало у ранијем уставу из 1990. године. То се види, најпре, по томе што Устав јемчи право грађана на локалну самоуправу (члан 176) и утврђује да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу (и територијалну аутономију) и да то право подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12). Такође, Устав гарантује локалној самоуправи право на сопствену имовину и изворе финансирања, а њеном уређењу (и уређењу територијалне аутономије) посвећује посебан део (седми део Устава „Територијално уређење“, чл. 176 – 193), који је знатно обимнији и по садржини квалитетнији од одредаба о локалној самоуправи у Уставу од 1990. године. Поред других решења, у том делу Устава локалној самоуправи гарантује се и правна заштита од посезања државних органа и органа територијалне аутономије. Одредбе о локалној самоуправи садржане су и у делу Устава о економском уређењу и јавним финансијама (трећи део Устава), као и у још неким другим деловима Устава. У оквиру овог питања се даље анализирају основна уставна решења о локалној самоуправи, док ће поједине уставне одредбе бити предмет посебне пажње у другим деловима овог текста.

2. *Одредбе Устава о локалној самоуправи.* – Устав најпре јемчи право грађана на локалну самоуправу и јединицама локалне самоуправе признаје правни идентитет (члан 176: „Грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно и преко својих слободно изабраних представника. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица“). Наведеном одредбом се подвлачи да грађани, као титулари права на локалну самоуправу, то право остварују непосредно и преко својих слободно изабраних представника (тј. путем полунепосредне демократије), чиме се том праву даје исти смисао као и грађанској суверености, израженој у члану 2. став 1. Устава у односу на државну власт. Додатно, посебном одредбом Устава утврђене су границе вршења државне власти у односу на локалну самоуправу (изреком да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу и територијалну аутономију и да то право подлеже само надзору уставности и законитости, члан 12). Систем локалне самоуправе је једноступен и базиран на монотипском моделу општине, који је донекле ублажен увођењем посебних решења у Уставу за градове и град Београд. Остала битнија решења Устава о општини могу се свести на следећа:

- ☞ Република Србија уређује и обезбеђује територијалну организацију и систем локалне самоуправе (члан 97. тачка 3);
- ☞ општине се оснивају и укидају законом, а законом се одређују и њихова територија и седишта, с тим што оснивању, укидању и промени територије општине претходи референдум на територији те општине (члан 188. ст. 2. и 3. и члан 189. став 1);
- ☞ општина, преко својих органа, у складу са законом, обавља послове у изворном делокругу који су утврђени Уставом, законом и статутом, као и послове које јој Република и аутономна покрајина могу поверити из своје надлежности, уз обезбеђење средстава за вршење поверених послова (чл. 178. и 190);
- ☞ највиши правни акт општине јесте статут који доноси скупштина општине (члан 191. став 1);
- ☞ скупштина општине је највиши орган општине, а чине је одборници изабрани на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, у складу са законом; она доноси (поред статута) опште акте, усваја буџет и завршни рачун, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и одлучује о избору извршних органа општине, који се одређују статутом, у складу са законом (члан 180. и члан 191. ст. 2. до 4);
- ☞ општине, у складу са Уставом и законом, имају право да самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179);
- ☞ општине имају својину (члан 86. став 1), а имовина у њиховој својини, начин њеног коришћења и располагања уређују се законом (члан 87. став 4);
- ☞ у погледу финансијске аутономије општине, Устав утврђује да се средства из којих се финансирају надлежности општине обезбеђују из пореза и других

прихода утврђених законом (члан 91. став 1) и да та средства чине њихови изворни приходи и средства из републичког и покрајинског буџета (члан 188. став 4), да општине имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности и да извршавање тих буџета контролише Државна ревизорска институција (члан 92. ст. 1. и 3), као и да општине могу да се задужују (члан 93. „јавни дуг“);

- ☞ Влада врши надзор над радом општине и дужна је да обустави од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности или законитости, а може и да, под условима одређеним законом, распусти скупштину општине и именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине (члан 192); с друге стране, републички и покрајински органи имају законом одређена (шира) права у вршењу надзора над обављањем послова које су Република и покрајина повериле општинама (члан 178. став 4);
- ☞ општина има право да предузима мере за заштиту локалне самоуправе, тј. право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа онемогућава вршење њених надлежности, као и право да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и другог општег акта Републике или покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу (члан 193);
- ☞ општине имају право на сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије (члан 181).

3. *Уставни положај градова и градских општина.* – Према Уставу, градови су јединице локалне самоуправе, које се, такође, оснивају и укидају законом, а на њихово уређење, послове, органе, финансирање и друге елементе изложене у претходном ставу, примењују се иста решења као и за општине, изузев следећих: (1) град има надлежности које су Уставом поверене општини, с тим што му се законом могу поверити и друге надлежности (тј. шире од оних које имају општине); и (2) статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина, а истим актом (статутом града) уређују се послови из надлежности града које врше градске општине. Дакле, осим могућности да град има шире надлежности од општине, једину праву специфичност градова, која следи из Устава, представља могућност образовања градских општина. При том, градске општине по Уставу нису јединице локалне самоуправе, оне немају уставне надлежности нити им се гарантују положај и друга права типична за јединице локалне самоуправе. Оне су, у целини, творевина градског статута, тако да од тог акта зависи њихово постојање, њихово подручје, изглед њихових органа (који могу бити другачији од органа општина које нису у саставу градова) и послови које ће им град пренети у надлежност. Сагласно томе, град је примарна

и једина јединица локалне самоуправе на својој територији, односно јединица локалне самоуправе са пуним капацитетом самоуправности, док је градска општина секундарна или изведена јединица чији степен самоуправности креира град у свом статусу. Такав положај градских општина, мада не у свему јасно одређен, резултат је чињенице да град представља урбану и социјалну целину која се не може даље рационално делити на такве потцелине које би конкурисале граду са својим надлежностима. Због тога је однос града и градских општина у његовом саставу постављен као однос шире и ужих интересних заједница, односно као однос између вишег и нижег степена самоуправности. Сагласно томе, градски органи врше и надзор над радом градских општина. Број градова у Србији увећан је крајем 2007. године на 24, а до тада их је било свега пет.

4. Уставни положај града Београда. – Као главни град и административни центар Републике Србије (члан 9. Устава), Београд је Уставом одређен као посебна територијална јединица. Њему су посвећене и посебне одредбе у чл. 188, 189. и 191. Устава, којима је прописано:

- ☞ да град Београд представља посебну јединицу локалне самоуправе;
- ☞ да се положај града Београда уређује законом о главном граду и статутом града Београда;
- ☞ да има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, као и да му се законом о главном граду могу поверити и друге надлежности;
- ☞ да се избор извршних органа града Београда уређује законом.

Остала уставна решења о граду Београду једнака су решењима за друге градове и општине. Разлике између положаја Београда и других градова, осим чињеницом да је Београд административни и политички центар земље, могу се образложити и чињеницом да он представља највећу агломерацију становништва у земљи, односно сложену социјалну, привредну, културну, просторну и урбану целину. Поједина законска решења о граду Београду, утврђена Законом о главном граду, а међу њима и решење о оснивању градских општина, биће изложена у оквиру посебног питања.

2. Принципи Европске повеље о локалној самоуправи

(значај Повеље; јемство локалне самоуправе; самосталност, самоорганизовање и демократски избор органа; самосталан делокруг и право на консултовање; заштита граница локалних заједница; одговарајућа и професионална локална управа; услови обављања функција у локалним органима власти; ограничења управног надзора од стране централних власти; извори финансирања; право на сарадњу и удруживање; законска заштита локалне самоуправе)

1. *Значај Европске повеље о локалној самоуправи.* – Као најшира европска организација, Савет Европе је 15. октобра 1985. године усвојио Европску повељу о локалној самоуправи (ЕПЛС), и то у форми међународног уговора, који земље чланице ратификују и тим путем преузимају обавезе утврђене њеним одредбама. Она се уклапа у општи циљ ове организације (постизање већег јединства међу својим чланицама), јер садржи основне принципе о улози, положају и организацији локалне самоуправе, које све потписнице треба да уграде у своје законодавство и да путем других мера обезбеде усаглашавање своје регулативе и праксе са одредбама ове повеље. Принципи садржани у ЕПЛС нису, наравно, осмишљени тако да ограничавају слободу земаља потписница у тежњи да изграђују још напреднија решења за своју локалну самоуправу, већ подразумевају стандарде који треба да се обавезно испоштују као прихватљиви минимум за поимање локалне самоуправе у кругу земаља чланица Савета Европе, односно стандарде испод којих не би требало ићи у домаћем законодавству. У току протекле готово две деценије, принципи утврђени овом повељом одиграли су значајну улогу у унапређењу локалне самоуправе, нарочито у земљама које су традиционално имале централизоване системе власти, као и у бившим социјалистичким земљама Централне и Источне Европе, од којих неке још увек теже пуном достизању тих принципа. Као што је већ напоменуто, наша земља је ратификовала ЕПЛС јула 2007. године, чиме је ЕПЛС постала саставни део нашег правног поретка и по правној снази је одмах испод Устава, а пре закона и других домаћих извора права. Сагласно члану 12. ЕПЛС, према коме се свака држава потписница обавезује на прихватање свих или одређеног броја одредаба ЕПЛС, Република Србија је изјавила да се сматра обавезном да прихвати следеће одредбе ЕПЛС: члан 2, члан 3. ст. 1. и 2, члан 4. ст. 1, 2, 4. и 6, члан 5, члан 7. ст. 1. и 3, члан 8. ст. 1. и 2, члан 9. ст. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7. и 8, члан 10. ст. 1, 2. и 3. и члан 11.

2. *Јемство локалне самоуправе (члан 2. ЕПЛС)*. – Принцип по коме локална самоуправа треба да буде загарантована законом „и где је то могуће – уставом“, има за сврху то да се учини недвосмисленим да је она законска и уставна категорија, саставни део државноправног поретка који се реализује у склопу правне државе и владавине права. Тим путем, локална самоуправа постаје једно демократско право које је подигнуто на ранг законског и уставног начела и, стога, признато и заштићено од стране уставотворца и законодавца као елемент државног уређења. Према традицијама уставне државе, такво би право требало да буде пре зајемчено уставом него законом, а потом да га закон разрађује и обезбеђује путем додатних гаранција. Приступи појединих држава том питању разликују се не само у погледу врсте правног акта којим се то право јемчи (законом или уставом), већ и у погледу начина одређивања титулара тог права. Наиме, у уставима неких земаља (на пример, Словеније, Хрватске и Пољске), као и у нашем Уставу, јасно је речено да право на локалну самоуправу припада грађанима као носиоцима тог права („јемчи се право *грађана* на локалну самоуправу“), чиме се подвлачи један виши степен и квалитет локалне самоуправе. То је боље решење у поређењу са формулацијама које не садрже одређење титулара тог права у уставу (такав је случај са Уставом бивше СРЈ од 1992. године, у коме је стајало само „јамчи се право на локалну самоуправу“) или од потпуног изостанка јемства локалне самоуправе у уставу (што је био случај са Уставом Србије од 1990. године).

3. *Самосталност, самоорганизовање и демократски избор органа (члан 3. ЕПЛС)*. – Концепт локалне самоуправе претпоставља њено право и способност да, у границама закона, а на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва, самостално регулише и управља одређеним јавним пословима. Самосталност се, дакле, схвата као право на регулисање и управљање јавним пословима из сопственог делокруга, које се остварује у оквирима закона и сагласно принципу уставности и законитости и које је, уз то, ограничено захтевом да буде вршено у интересу локалног становништва. Као и свако друго право, право на самосталност има свој корелат у одговорностима органа локалне самоуправе, који морају сносити одговорност за вршење своје улоге. Уско повезано са њеном самосталношћу, стоји и право локалне самоуправе на самоорганизовање. Без тог права је уопште тешко замислити истинску самоуправу, а оно има свој ужи и шири смисао. Из права на самоорганизовање у ужем смислу произлази да држава не би требало да у детаље прописује структуру органа локалне самоуправе и начин њиховог организовања, већ да би локалној самоуправи требало да остане један значајан простор слободе у одређивању врсте органа које ће образовати и утврђивању њихове унутрашње структуре. У свом ширем смислу, право на самоорганизовање требало би да укључи и пресудну вољу локалног становништва приликом одлучивања о томе да ли ће основати јединицу локалне самоуправе. Међутим, право на самоорганизовање у оба

своја смисла често се ограничава законодавством, и то је пракса многих земаља. Постоје, наравно, разлози који се могу навести у прилог потреби да држава законом пропише основне елементе структуре органа локалне самоуправе, као и процедуру оснивања јединица локалне самоуправе, али у томе се не би требало ићи даље од прописивања принципа, који би служили обезбеђивању поштовања владавине права и неопходног минимума јединства у држави. Такође, веома је важно да начин устројавања структуре органа локалне самоуправе почива на демократским принципима и да се спроводи у демократској процедури. Иначе, ЕПЛС и пракса европских земаља подразумевају да у јединицама локалне самоуправе постоје три основне врсте органа, и то:

- ☞ *скупштина или савети*, као представнички орган сачињени од чланова који се бирају демократским путем, што значи на слободним изборима, тајним гласањем, на бази општег, непосредног и за све једнаког бирачког права;
- ☞ *извршни орган скупштине или савета*, који им је одговоран и који може бити у облику колегијалног или инокосног органа (пракса познаје различите моделе колегијалних органа, типа комитета, одбора, савета и локалне владе, као и инокосних органа, какви су председник, менаџер и слични); и
- ☞ *органи локалне управе*, у чијем образовању локална самоуправа такође ужива право на самоорганизовање.

Вршење права на самоорганизовање путем избора представничких органа и власт коју ти органи добијају, не би требало ни на који начин да дерогирају зборове грађана, референдум и друге облике непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе. Такви, непосредни облици одлучивања треба да опстају и да буду неговани како би се јаче истакао и очувао демократски карактер локалних заједница.

4. *Самосталан делокруг и право на консултовање (члан 4. ЕПЛС)*. – О значају постојања што ширег изворног делокруга послова у надлежности локалне самоуправе за њено остварење, као и о томе да тај делокруг треба да буде утврђен уставом или законом, већ је било речи. Послови који се утврђују као надлежност локалне самоуправе треба, по правилу, да буду утврђени као њено пуно и искључиво право, то јест да право на обављање тих послова припада само њеним органима. Не би се могло рећи да је томе сагласно додељивање локалној самоуправи „делића управних послова“, које она врши уз претходна или накнадна одобравања и друга ограничавања од стране централних органа (што је сразмерно често у нашој пракси). Надлежности локалне самоуправе треба да се одређују сагласно принципу супсидијарности (о коме ће бити речи посебно у наредном поглављу). Такође, централне власти не би требало да имају било какве произвољне могућности да ускраћују, условљавају или ограничавају делокруг локалне самоуправе. С друге стране, о стварима које су у делокругу централних органа, а директно се тичу локалне самоуправе, требало би да органи локалне самоуправе буду увек правремено и на одговарајући начин

консултовани, и то у процесу припремања и доношења одлука о таквим стварима. Право локалне самоуправе да буде консултована о таквим питањима претпоставља и обавезу централних органа (законодавца и владе, пре свих) да уваже оправдане предлоге и ставове локалне самоуправе, односно мишљења већине јединица локалне самоуправе, да изналазе она решења која би у што је могуће већој мери задовољила интересе већине тих јединица, као и да дају одговоре на иницијативе и предлоге локалне самоуправе. То све поготово важи за системе власти у којима локална самоуправа нема своје представнике у државном парламенту („доњи дом“ парламента у неким земљама чине посланици општина).

5. *Заштитна граница локалних заједница (члан 5. ЕПЛС).* – Принцип заштите граница локалне самоуправе подразумева то да промене граница јединица локалне самоуправе не треба да се врше једностраном вољом државе, већ да о томе мора бити претходно консултовано становништво заинтересованих јединица, и то, по правилу, путем референдума или на други начин који је предвиђен законом. Одлука коју грађани донесу на референдуму или став органа локалне самоуправе о том питању има саветодавни карактер и правно гледано не обавезује законодавца, али ће сваки разуман законодавац тежити да уважи такву одлуку или став, односно да пронађе обострано прихватљиво (компромисно) решење. Питање промене граница, а поготово укидање или оснивање нових јединица локалне самоуправе, свакако долази у ред најзначајнијих питања концепта локалне самоуправе, и то је разлог због којег се за такве случајеве обезбеђује нарочити инструмент заштите. У непосредној вези са тим питањем, налази се питање о томе на основу којих критеријума уопште треба једно подручје конституисати као јединицу локалне самоуправе. Према упоредној пракси, уобичајено је да се користе критеријуми какви су хомогеност и гравитација становништва одређеном центру, комплементарност подручја, финансијски потенцијали и величина подручја (површина и број становника). Слично томе, по нашем Закону о локалној самоуправи, територију јединице локалне самоуправе чини подручје једног или више насељених места, а она (територија) треба да представља природну и географску целину, као и да буде економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром. Уз то је утврђено да општина треба да буде способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и да има најмање 10.000 становника, с тим да мање од тог броја становника могу имати општине које већ постоје или када за то „постоје посебни економски, географски или историјски разлози“. Уз постојање свих таквих критеријума, ипак се чини да су они само оријентационо средство и да би пресудну реч требало да има локално становништво које најбоље зна и осећа да ли једно географско подручје може функционисати као стварна локална заједница.

6. *Одговарајућа и професионална локална управа (члан 6. ЕПЛС).* – Према начелу самоорганизовања, локална самоуправа треба да има довољно простора у коме ће, сагласно општим (а не конкретним!) правилима закона, моћи да успостави такву структуру својих органа управе који су прикладни за њене потребе, финансијске могућности и захтеве ефикасног обављања послова. Услови рада запослених у тим органима треба да буду прилагођени савременим управним захтевима, а нарочито да омогућавају запошљавање висококвалитетног кадра који је способан и довољан за обављање послова. Тај кадар треба да буде адекватно обучаван (перманентна обука) и одговоран, као и адекватно награђен за свој рад. Мора да постоји успостављен систем напредовања у служби, заснован на компетентности и радним резултатима (мерит-систем), као и да се обезбеди професионализам и интегритет запослених (отпорност на подмићивање). За наше прилике посебно је важно да се схвати то да професионализам подразумева релативну стабилност управних положаја, односно опстајање и напредовање у служби које не зависи од промена политичких партија у локалној власти, већ од квалитетног и одговорног рада сваког појединца. Тим циљевима би требало да послужи закон о статусу запослених у локалној управи и кодекс етике за запослене у локалној управи.

7. *Услови обављања функција у локалним органима власти (члан 7. ЕПЛС).* – Носиоци функција у органима локалне самоуправе (бирани и постављена лица), треба да долазе на своје положаје по унапред прописаној демократској процедури, као и да уживају такве услове рада који им обезбеђују слободно и одговорно вршење њихових функција. То подразумева да они морају бити заштићени од нелегалних утицаја и притисака, било да такви утицаји и притисци долазе од стране централних власти било од стране нелегитимних формалних и неформалних група или моћних појединаца унутар локалне заједнице. Због тога, основним правним актима локалне самоуправе требало би да буду утврђене оне активности, послови и друге функције чије би обављање могло да утиче на њихову непристрасност, то јест да се установи шта је све инкомпатибилно (неспојиво, несагласно) са вршењем дужности функционера у локалним органима власти. Такође, да би се исти циљ обезбедио, важно је да носиоци функција имају одговарајућу новчану компензацију трошкова насталих у вршењу својих дужности, а када се ради о пуном обиму радног ангажовања онда и право на зараду и социјално осигурање или могућност накнаде изгубљене зараде (ако су због обављања функције морали напустити своју ранију самосталну делатност). Наведеним принципима ЕПЛС изражава се, у ствари, могућност да обављање појединих функција, у зависности од њиховог обима, буде организовано на професионалан начин или као лаичко и повремено ангажовање, које се у неким земљама посебно негује, али да у оба случаја за обављање функција постоји изврстан вид сразмерне накнаде. Другу и подједнако важну страну вршења функција чини питање о одговорности функционера и успостављању

контроле над њиховим радом, како би се поверене функције обављале савесно, непристрасно и у свему сагласно интересима читаве локалне заједнице. Тим циљевима треба да послужи нарочито поштовање Европског кодекса понашања локалних и регионалних изабраних представника, усвојеног од стране Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе. Тај документ прописује етичке норме и стандарде за одговорно обављање функција у локалним и регионалним телима.

8. *Ограничења ујавној надзора од стране централних власти (члан 8. ЕПЛС).*

– Ради ограничења права државних органа управе у вршењу управног надзора над радом локалне самоуправе, у ЕПЛС прописана су четири принципа:

- ☞ Према првом од њих, све врсте управног надзора над радом локалне самоуправе могу да се обављају искључиво у случајевима и по поступку који је предвиђен уставом и законом. Томе треба додати да се законом прописују и сама овлашћења која стоје на располагању централним органима за вршење управног надзора, како би се отклонила могућност било каквих произвољности у њиховом поступању.
- ☞ Други принцип изражава меру и врсту управног надзора у вези са вршењем послова из изворног делокруга локалне самоуправе. Као што је већ речено, надзор у пословима из тог делокруга може једино да се односи на уставност и законитост њиховог обављања, то јест на акцију с циљем кориговања грешака које се тичу повреда устава и закона.
- ☞ Трећи принцип се односи на вршење надзора над обављањем послова из повереног делокруга. Ту се ради о ширим надзорним правима централних органа, која обухватају и кориговање нецелисходног рада и изражавају ону врсту контролног односа који је типичан за међусобне односе у кругу вршилаца управне делатности.
- ☞ Коначно, четвртим принципом истиче се да укупан управни надзор над радом органа локалне самоуправе треба да се врши на такав начин којим ће се обезбедити да интервенција надзорног органа буде у сразмери са значајем интереса који се штити у датом случају. Реч је о *принципу сразмерности или пропорционалности*, према коме различита овлашћења надзорног (централног) органа треба да буду степенована од најблажих до најснажнијих овлашћења (од упозорења и приговора, преко обустављања аката од извршења и њиховог касирања, па до предузимања мера за утврђивање одговорности и права на распуштање локалних органа). Свако од овлашћења мора, при том, да одговара степену значаја интереса који је у датом случају повређен погрешним радом или нечињењем органа локалне самоуправе. То се постиже законским уређивањем случајева у којима поједина надзорна овлашћења могу да буду примењена, као и прописивањем надлежности за судске органе да решавају спорне ситуације које настану у вези с тим.

9. *Извори финансирања (члан 9. ЕПЛС).* – Као једно од најзначајнијих питања за независност и правилно функционисање локалне самоуправе, питање њеног финансирања заузима истакнуто место у ЕПЛС (члан 9. је и најобимнији члан у том документу). Очигледно је да су творци ЕПЛС пошли од логичног схватања да без обезбеђења извесног степена финансијске аутономије за локалну самоуправу не може бити њене аутономије уопште. То схватање потврђује и искуство које јасно показује да степен финансијске аутономије локалне самоуправе најтачније сведочи о степену њене развијености и квалитету њеног партнерства са државом. Полазну идеју ЕПЛС чини тзв. мешовити систем финансирања, који подразумева две врсте средстава: оних која су самостални извори прихода локалне самоуправе и оних која јој обезбеђује држава. Општа мера финансијских средстава омеђена је економском политиком земље и потребом да та средства буду примерена надлежностима локалне самоуправе које прописују устав или закон (довољност средстава за обављање функција). Такође, извори средстава не треба да буду постављени као статичне (једном задате) категорије, већ као разноврсне и еластичне категорије које омогућују усклађивање обима средстава са стварним променама трошкова до којих долази у обављању послова органа локалне самоуправе. Самостални извори прихода треба да обухватају локалне таксе и накнаде, чију висину, односно стопе треба да утврђују органи локалне самоуправе, у складу са законом. Тим средствима локална самоуправа треба и да располаже слободно, разуме се, на законит начин. Средства која локалној самоуправи обезбеђује држава имају за сврху да заштите финансијски слабије јединице локалне самоуправе и да допринесу финансијском уједначавању њихових потенцијала. Све оне треба да буду консултоване о методима за доделу таквих средстава (тј. приликом утврђивања критеријума, поступака и мера за додељивање редистрибуираних средстава). Таква средства не треба да имају карактер наменских средстава, нити да се њиховом доделом сужава или угрожава дискреционо право локалне самоуправе на вођење сопствене политике у оквиру својих овлашћења. Подразумева се и да централне власти имају дужност да локалној самоуправи обезбеде средства за обављање поверених послова, о чему је већ било речи. Поред тога, у ЕПЛС је садржано и залагање за то да се локалној самоуправи омогући приступ тржишту капитала како би могла да узима кредите за своје капиталне инвестиције. То залагање подразумева и право локалне самоуправе на сопствену имовину, које она за сада код нас не ужива и чиме је њен развој радикално ограничен.

10. *Право на сарадњу и удруживање (члан 10. ЕПЛС).* – Међусобна сарадња јединица локалне самоуправе може имати свој унутардржавни и међународни вид. Сарадња са другим јединицама локалне самоуправе унутар земље има за сврху успешније вршење њихове улоге и одвија се према интересном принципу, без ограничавања или одобравања од стране државних органа. Међународна сарадња, према ЕПЛС, такође се посматра као право локалне самоуправе, с тим што се за њено остваривање могу законом прописати услови. Када се ради о удруживању,

оно је такође један вид сарадње, али такве сарадње којом се ствара један нови институционални облик. Тај облик може бити лабавији (у виду удруживања у асоцијацију) или чвршћи (у виду стварања новог ентитета или заједничких органа и служби). Право на удруживање у асоцијацију (савез, удружење), према ЕПЛС, представља право које држава мора признати локалној самоуправи и оно обухвата како удруживање у националне (унутардржавне) асоцијације, тако и удруживање у међународне организације локалних власти. Такво удруживање има за циљ заштиту и унапређивање заједничких интереса локалне самоуправе. На другој страни, право на удруживање може да се реализује и као међусобно удруживање две или више јединица локалне самоуправе ради вршења послова од заједничког интереса, а оно се може реализовати као факултативно, законом условљено или, чак, као законом прописана обавезна форма (на пример, као удруживање у виши степен локалне самоуправе, или удруживање у управне заједнице, или као стварање заједничких органа и служби).

11. Законска заштити локалне самоуправе (члан 11. ЕПЛС). – Као последњи по реду али не и по значају, у ЕПЛС је утврђен принцип према коме локална самоуправа има право на правна средства ради заштите од незаконитих или непримених акција других субјеката. Таква средства треба да буду прописана уставом и законом и, према ЕПЛС, треба да обухватају право на жалбу код суда, тј. право на судску заштиту у поступку пред редовним или специјализованим (управним) судом. Уз такву заштиту, могу се предвидети и друга средства, каква су право на заштиту у поступку пред уставним судовима, као и право на заштиту путем интервенције владе или другог органа извршне власти који врши надзор над централном управом. Сврха обезбеђивања судске заштите јесте у очувању слободног (несметаног) обављања надлежности из делокруга локалне самоуправе, као и у одбрани самих темељних начела на којима почивају институције локалне самоуправе. Као носиоци незаконитих и непримених акција, усмерених директно или посредно против самосталности локалне самоуправе, могу се појавити у првом реду органи државне управе и територијалне аутономије, као и централна влада, али и различити други субјекти изван структуре власти (велике компаније, интересне групе, политичке партије). У заштити од њихових акција, поред правних средстава, локалној самоуправи стоје на располагању и друга средства, као што су акције у оквиру асоцијација јединица локалне самоуправе, посланичка питања и интерпелације или јавно мњење. Развој тих других средстава, поред оних правне природе, од великог је значаја за обезбеђење заштите локалне самоуправе и требало би му поклањати утолико већу пажњу. Наш Устав, међутим, није утврдио право на судску заштиту локалне самоуправе сагласно захтеву у ЕПЛС, већ је искључиво предвидео заштиту пред Уставним судом. Појам суда из ЕПЛС не би могао да се односи на Уставни суд. Република Србија није ставила резерву на члан 11. ЕПЛС, а према Уставу потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом (члан 194. став 4. Устава).

3. Други европски документи од значаја за локалну самоуправу (конвенције; препоруке и резолуције)

1. *Конвенције*. – Поред ЕПЛС, постоји још један број међународних уговора, односно конвенција које су од значаја за локалну самоуправу, јер прописују стандарде за рад свих органа јавних власти у одређеним областима. Такве су конвенције најпре оне које се тичу остваривања и заштите људских и мањинских права, а међу њима су најважније Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950) са протоколима 1 до 13, Европска конвенција о спречавању мучења и нехуманих или понижавајућих казни и поступака (1987), Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина (1994), Европска повеља о регионалним и мањинским језицима (1992) и Европска социјална повеља (рев. 1996). Прве три и пету од наведених конвенција наша земља је ратификовала, тако да се оне, на основу Устава, непосредно примењују. Ту су, затим, Кривичноправна конвенција о корупцији и Грађанскоправна конвенција о корупцији, обе из 1999. године, као и Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи и поједине друге конвенције. Све оне, после чина ратификације, обавезују и локалне власти, односно представљају стандарде који се морају поштовати у раду органа локалне самоуправе, јер ратификовани међународни уговори чине саставни део домаћег правног поретка.

2. *Препоруке и резолуције*. – У правном погледу, препоруке и резолуције које усвајају међународне организације и њихови органи не представљају правно обавезујуће акте, али су у њима садржане смернице за поступање држава чланица које оне теже да поштују. За органе локалне самоуправе од непосредног је значаја велики број таквих препорука и резолуција које је усвојио Комитет министара Савета Европе, како у области људских и мањинских права, тако и у одређеним другим областима. На пример, од таквог су значаја следеће препоруке и резолуције:

- ☞ Препорука No. P(96)2 о референдуму и народној иницијативи на нивоу локалних заједница;
- ☞ Препорука No. P(97)7 о јавним комуналним службама и правима корисника;
- ☞ Резолуција 97(24) о двадесет водећих принципа за борбу против корупције;
- ☞ Препорука No. P(98)12 о надзору акција локалних власти;
- ☞ Препорука No. P(99)8 о финансијској одговорности локалних изабраних представника за акте или пропусте у вршењу њихових дужности;
- ☞ Препорука No. P(2000)6 о статусу јавних службеника у Европи;
- ☞ Препорука No. P(2000)10 о кодексу понашања јавних службеника;

- ☞ Препорука No. P(2001)19 о учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу;
- ☞ Препорука No. P(2003)4 о општим правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања;
- ☞ Препорука No. P(2004) о судској контроли управних аката.

Такође, Конгрес локалних и регионалних власти усвојио је неколико докумената од изузетног значаја за локалну самоуправу. Поред већ раније поменутог Кодекса понашања локалних и регионалних изабраних представника (Препорука 19/2000/), такви су документи: Европски кодекс понашања за очување политичког интегритета изабраних представника локалних и регионалних власти (Препорука 60/1999/) и Препорука 86(2000) о финансијској транспарентности политичких партија и њиховом демократском функционисању на регионалном нивоу.

4. Законско уређење локалне самоуправе

(Закон о локалној самоуправи; најважније новине и принципи у ЗЛС; Закон о главном граду; Закон о локалним изборима; Закон о финансирању локалне самоуправе; Закон о територијалној организацији Републике Србије; други законски прописи о уређењу локалне самоуправе; остали закони од значаја за локалну самоуправу)

1. Закон о локалној самоуправи. – Као матични законски пропис о локалној самоуправи, важећи Закон о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЗЛС) донела је Народна скупштина Републике Србије крајем 2007. године (објављен у „Службеном гласнику РС“, број 129 од 29. децембра 2007). Поред уводних (основних) и прелазних и завршних одредаба, садржину ЗЛС чине одредбе којима се уређују:

- ☞ оснивање, територија, правни статус и органи јединица локалне самоуправе (чл. 16. до 66);
- ☞ непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе (чл. 67. до 71);
- ☞ месна самоуправа (чл. 72. до 77);
- ☞ односи органа Републике, територијалне аутономије и органа јединица локалне самоуправе (чл. 78. до 87);
- ☞ сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе (чл. 88. и 89);
- ☞ симболи и називи делова насељених места у јединици локалне самоуправе (чл. 90. до 94); и
- ☞ заштита локалне самоуправе (чл. 95. до 98).

Чини се да је ЗЛС на висини захтева времена, јер обезбеђује са Уставом и принципима ЕПЛС усклађен правни оквир за развој локалне самоуправе и наставак спровођења реформе која би требало да постепено доведе до пуног усаглашавања

фактичког стања у овој области са највишим европским стандардима. Као и његов претходник – ЗЛС из 2002. године – овај закон тежи даљем повећању удела јединица локалне самоуправе у вршењу власти путем децентрализације, а тиме и развоју демократских процеса у Србији. Поједина решења ЗЛС биће детаљније разматрана у одговарајућим деловима текста који следи.

2. *Најважније новине и принципи у ЗЛС.* – У односу на раније законско уређење ове материје, ЗЛС доноси изванредан број новина, од којих се најважније тичу увођења нових 19 градова, промена у статусу градских општина, промена у начину избора и положају извршних органа и побољшања решења о непосредном учешћу грађана и месној самоуправи, као и решења о односима локалне самоуправе са централним органима. Основни принципи на којима се темељи систем локалне самоуправе у Србији према ЗЛС (чл. 2. до 15) јесу следећи:

- ☞ одређена је садржина права на локалну самоуправу на тај начин што је речено да је локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво и да они то право врше непосредно и преко слободно изабраних представника у органима јединица локалне самоуправе, а ти органи, у границама закона, уређују послове и управљају пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво (члан 2);
- ☞ пословима локалне самоуправе у општини, граду и граду Београду (за које се користи заједнички назив *јединице локалне самоуправе*) управљају грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе, а то управљање се врши у складу са Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе (члан 3. ст. 1. и 3);
- ☞ поред грађана (тј. домаћих држављана), поједина права у остваривању локалне самоуправе могу имати и страни држављани, под условима и на начин утврђен законом (члан 3. став 2);
- ☞ у делокругу јединица локалне самоуправе разликују се послови изворног делокруга и поверени послови, а оне су одговорне за квалитетно и ефикасно обављање обе врсте тих послова (чл. 4. и 6);
- ☞ у вршењу своје надлежности, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом, а права и обавезе јединице локалне самоуправе у вршењу поверених послова из надлежности државе и покрајине и овлашћења државних и покрајинских органа у надзору над обављањем поверених послова уређују се законом (члан 5);
- ☞ за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва, јединица локалне самоуправе може основати предузеће, установу и другу организацију која врши јавну службу, а може и уговором поверити правном и физичком лицу обављање тих послова (члан 7);

- ☞ образовање месних заједница и других облика месне самоуправе јесте право јединице локалне самоуправе, које се остварује у складу са законом и њеним статутом и чији се општи циљ састоји у задовољавању општих, заједничких и свакодневних потреба становништва одређеног подручја (члан 8);
- ☞ односи државних органа и органа територијалне аутономије са органима јединица локалне самоуправе заснивају се на правима и обавезама који су утврђени Уставом и законом (члан 9);
- ☞ локална самоуправа ужива правну заштиту у складу са Уставом и законом (члан 10);
- ☞ статутом, као највишим правним актом јединице локалне самоуправе, уређују се њена права и дужности и начин њиховог остваривања, број одборника њене скупштине, организација и рад њених органа, начин на који грађани управљају пословима из њене надлежности, оснивање и рад месних заједница и друга питања (члан 11);
- ☞ јединица локалне самоуправе има својство правног лица, а може имати своје симболе и празник, у складу са законом и статутом (чл. 12. и 14);
- ☞ јединице локалне самоуправе имају право да сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја или других потреба од заједничког интереса, да оснивају своја удружења, да сарађују са невладиним, хуманитарним и другим организацијама и да сарађују са јединицама локалне самоуправе других држава у складу са Уставом и законом и уз сагласност Владе (члан 13); и
- ☞ финансирање локалне самоуправе и услови и поступак задуживања јединица локалне самоуправе уређују се законом, а оне имају своју имовину којом управљају самостално, у складу са законом (члан 15).

3. *Закон о главном граду*. – Предмет овог закона, који је донет када и ЗЛС, јесте уређивање положаја, надлежности и органа града Београда, с тим што се на питања која нису њиме уређена, а односе се на град Београд као јединицу локалне самоуправе, примењују одредбе ЗЛС. Поред основних и завршних одредаба, закон садржи одредбе о територији града и образовању и укидању градских општина (чл. 6. и 7), надлежностима града (члан 8), органима града (чл. 9. до 43), непосредном учешћу грађана у остваривању локалне самоуправе (чл. 44. до 48), месној самоуправи (чл. 49. до 51) и Заштитнику грађана града Београда (чл. 52). Основним одредбама и одредбама о територији града и градским општинама уређена су следећа питања:

- ☞ статутом, као највишим правним актом града Београда, уређују се, у складу са законом, његове надлежности, територијална организација, организација и рад органа, његова обележја (симболи), облици непосредног одлучивања грађана и друга питања, као и начин образовања и укидања градских општина, промена њиховог подручја, њихови органи и начин избора тих органа и међусобни односи органа града и органа градске општине (чл. 2. и 7):

- ☞ град Београд има својство правног лица и своје симболе и празник (чл. 3. и 4);
- ☞ финансирање града Београда и услови и поступак задуживања уређују се законом, а град има своју имовину којом управља самостално, у складу са законом (чл. 5. ст. 1, 3. и 4);
- ☞ приходи по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта представљају наменска средства за финансирање програма уређивања грађевинског земљишта и изградње капиталних градских објеката и припадају предузећу које град оснива за послове уређивања, коришћења, унапређивања и заштите тог земљишта (члан 5. став 2); и
- ☞ на територији града Београда, која се утврђује законом, образују се (статутом града) градске општине (којих сада има 17) ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда (одређених статутом града), а градске општине имају својство правног лица, с тим што град може одлучити да укине постојећу градску општину и њено подручје припоји другој или другим градским општинама (члан 6).

4. *Закон о локалним изборима.* – У овом закону, који је такође донет крајем 2007. године, уређују се избори и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе. Закон садржи основне одредбе (чл. 1. до 10), одредбе о избору одборника (чл. 11. до 58) и прелазне и завршне одредбе (чл. 59. до 62). По својим основним решењима, закон је сличан закону о избору народних посланика, с тим што она питања која су, по својој природи другачија, уређује на специфичан начин. Примењен је пропорционални изборни систем, са Д'Онтовим системом расподеле мандата, мада је на овај тип изборног система било доста приговора, првенствено због тога што он одступа од принципа непосредности избора (улога грађана се своди на чин гласања, док бирање остаје у рукама политичких странака) и што осиромашује локалну самоуправу на тај начин што отвара пут за својеврсну централизацију која се остварује у руководећим телима политичких странака на националном нивоу. Из тих је разлога, нарочито у стручним круговима, било доста залагања за примену већинског изборног система као прикладнијег модела за локалну самоуправу, али су политичке странке заступљене у Народној скупштини готово једногласно пристале уз модел пропорционалног изборног система. Постоји ипак нацрт новог закона о избору одборника који би ово питање, уколико буде усвојен као закон, требало да реши на задовољавајући начин. Поједина решења сада важећег Закона о локалним изборима биће анализирана у поглављу о органи јединица локалне самоуправе.

5. *Закон о финансирању локалне самоуправе.* – Посебан Закон о финансирању локалне самоуправе донет је 2006. године („Службени гласник РС“, бр. 62/06) и њиме се уређује обезбеђивање средстава општинама, градовима и граду Београду за обављање изворних и поверених послова. Поред основних и прелазних и завршних одредаба, овај закон уређује примања, тј. приходе и друга примања

јединица локалне самоуправе (чл. 3. до 49) и обезбеђивање правилности, ефикасности и отворености система финансирања локалне самоуправе (чл. 50. до 54). Низ питања од значаја за финансирање локалне самоуправе уређује се, поред тога, Законом о буџетском систему (питања у вези са планирањем, припремањем и доношењем буџета јединице локалне самоуправе, као и питања у вези са контролом, ревизијом и извршавањем буџета, задуживањем, издавањем гаранција, управљањем дугом, буџетским рачуноводством и извештавањем). О решењима та два закона биће детаљније речи у поглављу о финансирању локалне самоуправе.

6. *Закон о територијалној организацији Републике Србије.* – Овим законом уређују се оснивање, укидање, територија и седишта јединица локалне самоуправе. Важећи Закон о територијалној организацији Републике Србије донет је крајем 2007. године, а о његовим решењима детаљније се говори у наредном питању.

7. *Други законски пројиси о уређењу локалне самоуправе.* – Мада је ЗЛС релативно обиман законски текст (са укупно 103 члана) и да уз њега, као што је речено, постоје посебни закони о главном граду, локалним изборима, финансирању локалне самоуправе и територијалној организацији, тих пет закона ипак не захвата целину законске материје о уређењу локалне самоуправе. Разлози за то се углавном тичу процене да нека од таквих питања представљају тежишни предмет других закона или да их треба уредити посебним законом као специфична питања. Тако, у одредбама ЗЛС предвиђено је да се посебним законом уређује комунална полиција која се образује у градовима (члан 24. став 2. и члан 102), што је и учињено доношењем Закона о комуналној полицији средином 2009. године. С друге стране, Законом о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05) предвиђено је да ће се радни односи у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе уредити посебним законом. Поменуто је и недоношење закона о имовини локалне самоуправе, предвиђеног у Уставу.

8. *Остали закони од значаја за локалну самоуправу.* – Поред бројних закона којима се јединицама локалне самоуправе поверавају поједини послови из оквира права и дужности Републике (тзв. секторски закони), у ову групу могу се уврстити по материји разнородни закони који уређују правила и процедуре за поступање органа локалне самоуправе у појединим областима или нека друга питања од значаја за локалну самоуправу. Таквих закона има више и није их могуће овде ни набројати, а као важнији могу се навести следећи примери:

- ☞ Закон о општем управном поступку и закони који уређују посебне управне поступке примењују се у поступку пред општинском управом, у коме се решава о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица (члан 61. ЗЛС);
- ☞ Законом о државној управи уређена су овлашћења републичких министарстава и посебних републичких организација према органима општинске управе у вези са вршењем поверених послова из оквира права и дужности

Републике, као и елементи правног режима обављања поверених послова, а Закон о радним односима у државним органима сходно се примењује на радне односе запослених у општинској и градској управи (до доношења посебног закона о радним односима у органима локалне самоуправе);

- ☞ Закон о јавним предузећима и Закон о јавним службама примењују се на оснивање и рад општинских предузећа, установа и других организација које врше јавну службу, а на оснивање и рад установа и организација у области образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје и социјалне заштите и туризма, примењују се и посебни законски прописи у тим областима;
- ☞ Закон о приватизацији и Закон о концесијама прописују то да део средстава остварених од приватизације, односно концесија припада јединици локалне самоуправе;
- ☞ Закон о референдуму и народној иницијативи примењује се на референдум и грађанску иницијативу на локалном нивоу;
- ☞ ЗЛС упућује на примену других закона чију тежишну материју представљају одређена питања од значаја за уређење и функционисање локалне самоуправе (на пример, поједина права страних држављана у остваривању локалне самоуправе, оснивање удружења јединица локалне самоуправе, начин управљања имовином јединица локалне самоуправе, облици непосредне самоуправе итд.).

Уз наведене примере, потребно је имати у виду да се сваки од појединих послова из изворног делокруга локалне самоуправе уређује и одговарајућим законима, тако да су сви закони из односних области истовремено они који су од значаја за локалну самоуправу. То је, у ствари, непосредни израз чињенице да је локална самоуправа део ширег територијалног система коме припада и чији је правни систем неминовно обавезује (као и све друге правне субјекте на подручју Републике Србије). Јединице локалне самоуправе на подручју територијалне аутономије имају исти однос и према прописима органа територијалне аутономије.

5. Оснивање и територија јединица локалне самоуправе

(врсте територијалних јединица; општине и градови; критеријуми за оснивање нових општина; промене граница постојећих општина; процедура за оснивање нових општина и промене граница постојећих општина; насељено место и катастарска општина)

1. Врсте територијалних јединица. – За утврђивање територије и граница свих територијалних јединица надлежна је Народна скупштина Републике Србије, која је та питања, на основу члана 97. тачка 3. Устава, уредила посебним законом (Закон о територијалној организацији Републике Србије). Истим законом се уређује оснивање и укидање општина и градова, утврђује њихово седиште и промена граница и седишта. Према Уставу и наведеном закону, месне заједнице и други облици месне самоуправе, као ни градске општине и управни окрузи, немају карактер територијалних јединица, тако да територијалну организацију Републике Србије чине две врсте територијалних јединица:

- ☞ аутономне покрајине као облик територијалне аутономије;
- ☞ општине, градови и град Београд као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа.

Аутономна Покрајина Војводина и Аутономна Покрајина Косово и Метохија су Уставом дефинисане као облици територијалне аутономије, односно као аутономне територијалне заједнице у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Аутономна покрајина самостално обавља послове из свог изворног делокруга, и врши поверене послове из оквира права и дужности Републике. За вршење тих послова, аутономна покрајина образује своје органе и у томе ужива право на самостално уређивање својих органа, с тим што Устав утврђује да је скупштина највиши орган покрајине и да њу чине посланици који се бирају на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине. Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а постојеће укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава (члан 182. став 3. Устава). Највиши правни акт аутономне покрајине јесте њен статут, који доноси покрајинска скупштина уз претходну сагласност Народне скупштине. Територију аутономне покрајине чине територије општина и градова које утврђује закон, што значи да се територија покрајине утврђује посредним путем. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом (члан 182. став 4. Устава).

2. *Општинске и градови.* – Општине су основне територијалне јединице, у том смислу што постоје на читавој територији Републике и што испод њих нема других територијалних јединица. Територију општина чине подручја једног или више насељених места, односно подручја катастарских општина, тако да су границе општина утврђене границама одговарајућих катастарских општина са њихове територије (→ став 6). Укупан број општина у Републици Србији износи 150, од чега су 83 општине на подручју централне Србије, 39 на подручју Војводине и 28 на подручју Косова и Метохије. Просечна општина има око 50.000 становника, по чему је највећа основна јединица локалне самоуправе у Европи. Поред разлика у броју становника, евидентне су и изузетно велике разлике у величини њихове територије, економској снази и другим обележјима. Територија града се утврђује законом на исти начин као и територија општине, тј. набрајањем насељених места и катастарских општина које чине град. Као што је већ речено, подела града на градске општине не уређује се законом, већ је остављено статуту града да утврди ту поделу, уколико се определи за оснивање градских општина. У случају града Београда, Законом о главном граду утврђено је да он има градске општине, које се образују градским статутом. Статус града, поред Београда, имали су до 2007. године Нови Сад, Ниш, Крагујевац и Приштина, а пошто је број градова повећан на 24 тај статус добили су још Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Нови Пазар, Панчево, Пожаревац, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац. Према ЗЛС и Закону о територијалној организацији, град је територијална јединица која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника, с тим што се изузетно може утврдити да је град и територијална јединица са мање становника од тог броја. Овај изузетак примењен је широко, тако да је 10 од 19 нових градова са мање од 100.000 становника.

3. *Критеријуми за оснивање нових општина.* – До оснивања нове општине може доћи поделом територије једне општине на две општине или конституисањем нове општине од делова територије две или више општина. Према ЗЛС (чл. 17. и 18) и Закону о територијалној организацији (члан 11), територија за коју се оснива општина треба да представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром. Уз такве, прилично уопштене критеријуме, захтева се да општина има најмање 10.000 становника, с тим што по изузетку тај број може бити и мањи, као и да општина буде способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности. Такође, веома су битни хомогеност и комплементарност подручја, финансијски потенцијали и величина подручја, а у појединим случајевима могу бити од највећег утицаја изражена воља локалног становништва, затим одређени културни, етнички или слични разлози, или

политичка одлука о структурној реформи локалне самоуправе на одређеном делу државне територије. Општина може бити и укинута, било због оснивања нових општина, било путем припајања њене територије постојећој општини.

4. Промене граница постојећих општина. – С обзиром на то да већина општина у Србији деценијама функционише у устаљеним територијалним оквирима, то и промене њихових граница пре имају карактер изузетака него раширене праксе. До таквих промена може најпре доћи у виду мањих корекција граница у случајевима као што су промене граница катастарских општина или изградња великих водопривредних објеката, путева и сличних објеката. За разлику од таквих промена, могуће су и промене у виду издвајања појединих насеља из састава једне општине и њиховог припајања подручју друге општине. Разлози за такве промене могу бити различити, а обично се ради о реално измењеним околностима до којих постепено долази у развоју појединих подручја. На пример, то могу бити промене у развоју путних праваца, привреде или јавних служби, које доводе до тога да становништво једног насељеног места почиње да гравитира ка суседном општинском центру уместо ка центру своје општине. Поред тога, захтев за издвајање насеља из састава једне општине може бити мотивисан чињеницом да је центар друге општине географски ближи или да је она економски развијенија, као и убеђењем његовог становништва да је запостављено унутар постојеће општине и да би се суседна општина боље старала о његовим потребама.

5. Процедура за оснивање нових општина и промене граница постојећих општина. – За сваку промену у територијалној организацији, тј. за оснивање или укидање општина, као и за промене граница и седишта општина, обавезно је учешће две врсте субјеката: грађана и скупштина јединица локалне самоуправе, на једној страни, и државних органа, на другој страни. Грађани који живе на односном подручју или скупштине општина којих се такве промене тичу, имају право да поднесу иницијативу за покретање поступка за оснивање, укидање или промену територије општине. Када се ради о грађанима, потребно је да у иницијативи учествује најмање њих 10% са бирачким правом, уз услов да имају пребивалиште на подручју на које се промена односи. Уз иницијативу се подноси анализа са економским, просторним, демографским и другим показатељима инициране промене, а ту иницијативну цени Влада и ако је оцени оправданом и законитом, доставља је Народној скупштини ради расписивања саветодавног референдума. На референдуму се изјашњавају грађани са бирачким правом и пребивалиштем на територији општине на коју се промена односи. Сматра се да је иницијатива подржана ако се за њу изјасни већина од оних који су гласали. Влада потом утврђује предлог за измену закона којим се оснива, укида или врши промена територије општине и дужна је да води рачуна о резултатима спроведеног референдума. На другој страни, оснивање, укидање или промена територије општина може се остварити и путем стандардне законодавне иницијативе коју

имају право да поднесу народни посланик, скупштина покрајине или најмање 30.000 бирача и Влада, а и у овом случају ће Народна скупштина расписати саветодавни референдум. Када се ради о оснивању нове општине, после одлуке о њеном оснивању, председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике, а у новој општини се образује општинска управа и други органи. Новообразована општина има и обавезу да донесе статут и друге потребне опште акте. Иста правила вреде и за промену територије градова и града Београда.

6. *Насељено место и катастарска општина*. – За утврђивање територијалне организације значајни су појмови насељеног места и катастарске општине. У оба случаја, не ради се о територијалним јединицама, већ о елементима територије који су другачије природе, али помоћу којих се те јединице одређују и разграничавају. *Насељено место* је првенствено социолошка и антропогеографска категорија, која означава изграђену територијалну заједницу живота, место у коме људи живе и које има свој назив, а које може бити сеоског, градског или мешовитог типа. Такође, насељено место је и правна категорија, односно појам од правног значаја. Према Закону о територијалној организацији, под насељеним местом подразумева се део територије општине који има изграђене објекте за становање, основну комуналну инфраструктуру и друге објекте неопходне за задовољавање потреба становника који су ту стално настањени (члан 5). Насеље је само оно место које се налази у регистру (евиденцији) насеља који води републички орган надлежан за послове статистике, а називи насељених места утврђују се истим законом. Основно је правило да насељено место може бити у саставу само једне општине, као и да на територији једне општине два или више насеља не могу имати исти назив. Насељеном месту може се дати назив који има географска, етнографска, историјска и друга обележја, као и име умрле знамените личности, а иницијативну за промену назива насељеног места могу покренути скупштина јединице локалне самоуправе, грађани, месна заједница и други заинтересовани органи. *Катастарска општина* је појам који је везан за катастар земљишта, односно непокретности (евиденцију о деловима земљишне површине и изграђеним објектима од значаја за правне односе). Основна јединица катастра је парцела, а скуп свих катастарских парцела у области једног насељеног места чини катастарску општину и за њу се израђује посебан катастарски операт. На подручју једне општине (јединице локалне самоуправе) може постојати више катастарских општина, уколико она обухвата више насељених места. Границе општине и града утврђују се границама одговарајућих катастарских општина са њихове територије.

6. Символи и називи делова насељених места у општини и граду

(символи и празници општине и града; називи делова насељених места; процедура давања сагласности)

1. *Символи и празници општине и града.* – Под симболима јединице локалне самоуправе подразумевају се њен грб и застава, а поред симбола она може да има и свој празник. Символи се утврђују статутом и морају се разликовати од симбола других јединица локалне самоуправе. Законом се захтева да садржина симбола одговара историјским и стварним чињеницама, као и да се њима не смеју повређивати општи и државни интереси, национална и верска осећања или јавни морал. Символи јединице локалне самоуправе могу да се истичу, и то само уз државне симболе (државни грб и заставу), с тим што је у службеним просторијама органа јединица локалне самоуправе дозвољено истицање још две врсте симбола: симбола националних мањина чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе и симбола аутономне покрајине (члан 91. ЗЛС). Скупштина општине је овлашћена да даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине. За разлику од симбола, празници се утврђују статутом или другим актом скупштине општине, који подлеже давању претходне сагласности од стране министарства надлежног за послове локалне самоуправе.

2. *Називи делова насељених места.* – Појам називи делова насељених места обухвата називе улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на територији општине и града. Те називе утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својим општим актима, при чему се подразумева да о томе треба да буде консултовано локално становништво, на начин утврђен статутом, као и национални савет на подручју јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби. Као и симболи, називи делова насељених места морају одговарати историјским и стварним чињеницама и не смеју повређивати опште и државне интересе, национална и верска осећања или јавни морал. На општи акт, којим се утврђују називи делова насељених места, сагласност даје министарство надлежно за послове локалне самоуправе.

3. *Процедура давања сагласности.* – Скупштина општине, односно града обавезана је чл. 93. и 94. ЗЛС да достави статут и друге акте којима се уређују празници и називи улица, тргова и других делова насељених места министарству надлежном

за послове локалне самоуправе, ради давања сагласности. Министарство је дужно да одбије давање сагласности ако садржина одредаба статута или другог акта не одговара историјским или стварним чињеницама, ако се њима повређују општи и државни интереси, национална и верска осећања или вређа јавни морал. Рок за давање или одбијање сагласности износи 60 дана од дана пријема статута и другог акта јединице локалне самоуправе. Ако се министарство у том року не изјасни (тзв. ћутање администрације), сматраће се да је његова сагласност дата, што значи да његово ћутање има карактер претпостављеног позитивног акта и да јединица локалне самоуправе може потом да празнике и називе делова насељеног места користи како су утврђени у статуту и другим њеним актима.

Правни извори:

Устав Републике Србије (2006); Закон о локалној самоуправи (2007); Закон о територијалној организацији Републике Србије (2007); Закон о локалним изборима (2007); Закон о финансирању локалне самоуправе (2006), Закон о главном граду (2007); Закон о општем управном поступку (1997); Закон о државној управи (2005); Закон о државној управи (1992); Закон о буџетском систему (2009); Европска повеља о локалној самоуправи; Европска повеља о регионалним и мањинским језицима; Европска социјална повеља; Грађанскоправна конвенција о корупцији; Европска конвенција о прекограничној сарадњи; Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, са протоколима 1 до 13 („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/2003); Европска конвенција о спречавању мучења и нехуманих или понижавајућих казни и поступака („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/2003); Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/1998); Кривичноправна конвенција о корупцији („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 2/2002).

Коришћена и прејоручена лиџераџура:

Бисић, М. et al., *Водич за одборнике љрадских и оџиџинских скуџиџина*, Београд, 2004; Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица, 1994; Ђокић, Б., „Нови закони у области локалне самоуправе“, часопис *Локална самоуправа: џройиси и џракса*, Београд, 1/08, стр. 10 – 13; Јеринић, Ј., „Водич за одборнике и одборнице“, часопис *Локална самоуправа: џройиси и џракса*, Београд, 1/08, стр. 14 – 37; Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сџаре и нове недоумице*, Београд, 1998; Марковић, М. и Ђокић, Б., *Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о џлавном џраду, Закон о џериџоријалној оџанизацији Републике Србије и Закон о џоџврђивању Евројске џовеље о локалној самоуправи*,

Београд, 2008; Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2005; Миловановић, Д., *Правно уређење локалне самоуправе*, Београд, 1994; Милосављевић, Б., *Уставно право*, Београд, 2008; Милосављевић, Б., *Право локалне самоуправе* (скрипта), Београд, 2008; Милосављевић, Б. и Поповић, Д., *Уставно право*, Београд, 2008; Милосављевић, Б., „Нови елементи у правном уређењу локалне самоуправе“, часопис *Локална самоуправа: процеси и пракса*, Београд, 1/08, стр.7-9; Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бања Лука, 2008; Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коментар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009.

ГЛАВА 3.

ПОСЛОВИ И НОРМАТИВНА ФУНКЦИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Послови локалног и централног нивоа власти

(локални и централни карактер јавних послова; принцип супсидијарности; други принципи и мерила за утврђивање локалних послова; начини одређивања локалних послова; обавезни и добровољни делокруг локалне самоуправе; системи обављања локалних елемената централних послова; изворни и поверени делокруг локалне самоуправе и односи са централним органима)

1. Локални и централни карактер јавних послова. – Локални и централни ниво власти, односно јединице локалне самоуправе, на једној, и држава са њеним органима, на другој страни, појављују се као конкуренти и као партнери у вршењу јавних послова (послова власти). Већ је било речи о томе да се мерама децентрализације врши преношење одређених јавних послова од стране државе у надлежност локалне самоуправе. У начелу, локалној самоуправи би требало преносити оне јавне послове који су по свом карактеру локални, док би државни органи требало да у својој надлежности задрже послове централног карактера. Тако се долази до веома значајног питања о томе да ли постоје и који су то критеријуми помоћу којих се утврђује да ли поједини јавни послови имају локални или централни карактер и да ли, сагласно томе, треба да их обављају органи локалне самоуправе или органи државе (→ ставови 2. и 3). Када се утврди који су то послови у сопственом делокругу локалне самоуправе, они могу бити одређени на различите начине и, такође, за неке од њих може бити утврђена дужност обављања а за друге не (→ ставови 4. и 5). Додатно и не мање важно питање јесте по ком систему организовати вршење оних делова јавних послова који су централног карактера,

али који се морају обављати на читавом подручју државе и који, стога, имају своје локалне елементе. У начелу, могуће је да се за обављање локалних елемената таквих послова у целини или делимично оснива мрежа државних органа, као и да се они поверавају органима локалне самоуправе (→ став 6). Ако се неки од таквих послова повере локалној самоуправи, долази се до поделе делокруга јединица локалне самоуправе на изворни и поверени делокруг и до различитих правила о односима између државе и органа локалне самоуправе у вези са пословима из та два делокруга (→ став 7).

2. *Принцип сујсидијарности*. – Овај принцип је нашао своју примену и приликом утврђивања надлежности органа ЕУ, а порекло води из уређења католичке црквене организације, где важи правило да хијерархијски највиши ниво одлучивања и управљања треба да се бави само оним питањима којима не могу да се целисходно баве нижи нивои. Према Уговору из Мастрихта (1993) и Протоколу о примени начела супсидијарности и сразмерности, предвиђено је да ће органи ЕЗ, у областима које нису у њеној искључивој надлежности, предузимати одређене кораке „једино ако применом одређене мере на нивоу држава чланица не могу да се постигну зацртани циљеви, односно ако се због обима и дејства мера ти циљеви пре могу остварити на нивоу Заједнице“. Принцип истог назива садржи и ЕПЛС. Као полазно правило и општи принцип за разликовање послова у надлежности локалних власти од послова у надлежности централних власти, ЕПЛС истиче да јавне послове треба да врше првенствено оне власти које су најближе грађанима (члан 4. став 3). Дакле, изражено је једно логично руководно начело по коме се првенство у обављању појединих јавних послова даје оном нивоу власти који је најближи грађанима, а то је ниво локалне самоуправе. То првенство није постављено као апсолутно, већ као релативно. Ако, наиме, локална самоуправа није у стању да обавља одређене послове због њиховог обима и природе, или ако она не може да их обавља на ефикаснији (успешнији) и економичнији (јефтинији) начин у поређењу са другим властима (тј. онима које су удаљеније од грађана, које су више власти), онда такве послове треба преносити у круг одговорности виших нивоа власти. Из тога следи да законодавац, приликом одлучивања о томе које ће од јавних послова обављати локална самоуправа као сопствене (локалне) послове, а које територијална аутономија и држава, треба да се руководи изложеним општим принципом. Република Србија се, међутим, није обавезала на поштовање одредбе ЕПЛС којом се утврђује тај принцип. Уместо тога, наш Устав у члану 177. утврђује правило о разграничењу надлежности између Републике, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на овај начин: „Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија. Која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређује се законом.“ Ова формулација није довољно блиска схватању

принципа супсидијарности, а осим тога она, заједно са формулацијом у члану 190, не садржи ни јасан став о претпоставци надлежности која би омогућила локалној самоуправи да заснује тзв. надлежност по остатку (или резидуалну надлежност) у свим питањима локалног значаја која нису искључена из њене надлежности или додељена неком другом нивоу власти.

3. *Друџи принципии и мерила за утврђивање локалних послова.* – Мада је веома значајан као полазна идеја, принцип супсидијарности још увек није довољан, нити једини од утицаја на одлуку о томе да ли ће конкретан јавни посао у појединој земљи бити одређен као посао локалног или централног нивоа власти. У законодавној пракси су, због тога, развијени одређени конкретнији критеријуми, чијом се применом то питање решава. Према тим критеријумима, у надлежности локалних власти требало би да буду они послови:

- ☞ код којих је просторна близина корисника услов за успешно обављање јавне службе;
- ☞ чији је предмет рада смештен локално, на подручју поједине јединице локалне самоуправе (делатности које су везане за место на ком се предмет рада налази);
- ☞ за чије се обављање могу обезбедити довољна средства (материјална, кадровска) у јединицама локалне самоуправе; и
- ☞ којима се задовољавају специфичне потребе јединица локалне самоуправе (потребе које су различите и траже специфичне приступе).

Наведени критеријуми се обично примењују кумулативно, а уз њих редовно се процењује мера заинтересованости друштва и државе као целине за одређени посао, односно полази се од процене да ли је у питању посао од значаја за остваривање јединства прокламованих циљева у друштву и држави или не. Даље, од нарочитог је утицаја то да ли се ради о пословима тзв. јавних служби, којима се пружају одређене услуге грађанима као корисницима (друштвене службе, комуналне службе, техничке службе, привреда) или о пословима који су везани за вршење власти (војска, полиција, правосуђе, финансије). Први ће бити чешће у делокругу локалних власти, а други у делокругу централних органа. Коначно, преношење појединих послова у делокруг локалној самоуправи или њихово задржавање у делокругу централних органа зависиће у појединим земљама и од низа других битних момената, какви су степен развоја локалне самоуправе, мера спроведене децентрализације, управне традиције, постојање или непостојање намере да се створи политичка противтежа центру и да се локално становништво шире укључи у процес доношења политичких одлука од општег интереса и слично.

4. *Начини одређивања локалних послова.* – За одређивање послова који ће чинити делокруг локалне самоуправе користе се два основна начина:

- ☞ набрајање тих послова у одговарајућем законском тексту (тзв. *метод енумерације*), или

☞ прописивање опште претпоставке по којој су локални послови сви они који нису изричито утврђени уставом или законом као централни послови (тзв. *систем генералне клаузуле*).

Према првом начину, локална самоуправа ће имати у свом делокругу само оне од јавних послова који су јој уставом или законом изричито стављени у делокруг, који су побројани као њени, локални послови. На другој страни, систем генералне клаузуле, мада може изгледати као усклађенији са идејом аутономије локалне самоуправе, појављује се као мање прикладан. У првом реду, тај систем отвара дилеме о томе који су органи надлежни и одговорни за поједини посао (органи локалних или централних власти), али и оставља могућност централним властима да стално узурпирају претпостављену надлежност локалне самоуправе. И наша ранија искуства (до 1990. године), према којима је постојала претпоставка опште надлежности у корист општина, говоре у прилог методу енумерације, који је потом и примењен. У кругу принципа ЕПЛС постоји, такође, залагање за то да основна права и дужности локалне самоуправе буду утврђена уставом или законом. У том се документу уз то наглашава да су јединице локалне самоуправе, у границама закона, потпуно слободне да предузимају иницијативе у било којим стварима које нису искључене из њихове надлежности, нити су стављене у надлежност неке друге власти. То наглашавање треба схватити као намеру да се, у оквиру владавине права, подстакне иницијативност локалне самоуправе у решавању сопствених проблема, и то без чекања на усмеравање од стране државе. Ради се, иначе, о општем начелу отвореног демократског друштва, према коме је свакоме слободно да чини оно што законом није забрањено. Било би добро када би наведено залагање из ЕПЛС било доследно примењено и код нас, тако да се, поред послова, односно питања која су у Уставу и ЗЛС утврђена методом енумерације као она која су у надлежности јединица локалне самоуправе, утврди као неспорно и то да су те јединице надлежне у осталим питањима „у којима није надлежна Република Србија“ и аутономна покрајина.

5. *Обавезни и добровољни делокруги локалне самоуправе.* – У оквиру изворног или сопственог делокруга локалне самоуправе могуће је разликовати послове које је она дужна да врши (зато што јој је то законом стављено у дужност) и послове које она може да врши ако то жели. У првом случају, законодавац прописује мање или више детаљно и саме услове, односно упутства за обављање послова и тада се говори о обавезном делокругу локалне самоуправе. Код послова из добровољног делокруга законодавац само утврђује могућност, то јест право, али не и дужност локалне самоуправе да обавља одређени посао и она ће то чинити уколико тако одлучи. Ту је, дакле, слобода деловања препуштена локалној самоуправи и зато се може говорити о њеном добровољном или факултативном делокругу. Да ли ће један посао бити у обавезном или добровољном делокругу зависи од градирања значаја тих послова од стране законодавца, то јест од

процене интереса грађана и друштва као целине за обављањем појединих од таквих послова. Мада је јасно да је добровољни делокруг више у складу са идејом локалне самоуправе, чињеница је да постоји тенденција сужавања круга таквих послова.

6. *Системи обављања локалних елементарних централних послова.* – Пошто се одређени делови централних послова, које смо означили као локалне елементе тих послова, морају обављати на читавој територији, на централним властима је да одлуче како ће организовати њихово обављање. Начелне могућности су следеће:

- ☞ да се за обављање свих таквих послова оснивају експозитуре државних управних органа, или
- ☞ да се сви такви послови повере јединицама локалне самоуправе, или
- ☞ да се та два решења комбинују.

У првом случају, постојаће тзв. *систем дуилої колосека*, по коме локална самоуправа обавља само послове из своје надлежности, а држава преко својих подручних (деконцентрисаних) органа све послове из сопственог делокруга. Такав је систем погодан за јасно разграничење надлежности и очување независности локалне самоуправе, али је у исто време скуп и зато га примењује само мали број земаља у свету (на пример, САД, Енглеска и Шведска, као и Мађарска и Хрватска). Други систем у коме се локалној самоуправи поверавају сви послови из надлежности државе који имају локалне елементе, примењиван је у социјалистичким земљама. Тај систем има озбиљан недостатак у томе што локалну самоуправу у целини подређује пуном утицају државе, претварајући је у испоставу државне власти. Због свега тога, најчешће се практикује трећи, комбиновани систем, по коме се одређени делови централних послова поверавају локалној самоуправи, а за друге такве послове оснивају се подручни органи центра као облик деконцентрације (тамо где је интерес државе јаче изражен, на пример, послови одбране, убирања пореза и слични). Такав се систем примењује и код нас. Поверавање одређених делова централних послова локалној самоуправи није, међутим, обичан једностранни акт државне воље, којим она делегира обавезу обављања тих послова органима локалне самоуправе. Осим тога што држава мора да се и даље стара о томе како се поверени послови обављају у јединицама локалне самоуправе и да тај процес надзире, она је дужна да јединицама локалне самоуправе обезбеди потребна средства за обављање тих послова. Уз то, као што се наглашава у ЕПЛС, органима локалне самоуправе треба да буде у што је могуће већој мери допуштено да прилагођавају вршење поверених послова локалним потребама. Тим путем се потпуније остварује и сама сврха поверавања послова, јер се омогућује да примењивање државних прописа и начин управљања буду прилагођени локалним потребама. Мера тог прилагођавања објективно није велика, јер је неопходно да се, с друге стране, оствари јединство у обављању поверених послова, у том смислу да сви грађани,

без обзира на то да ли живе на једном или другом делу државног подручја, буду једнаки. У начелу, може се рећи да поверавање више одговара интересима државе, него интересима локалне самоуправе, будући да оно ипак више потенцира хијерархијски елемент у односу на аутономни елемент који је у природи локалне самоуправе.

7. Изворни и поверени делокруи локалне самоуправе и односи са централним органима. – Поверавање одређених делова централних послова локалној самоуправи од стране државе доводи до тога да органи локалне самоуправе обављају две врсте послова: оне из сопственог (самоуправног или изворног) делокруга и оне из повереног (централног) делокруга. Та два круга послова чине два посебна делокруга органа локалне самоуправе, јер су настали суштински различитим мерама: први је резултат политичке децентрализације, а други је резултат административне или управне децентрализације. Због тога се поводом једног и другог делокруга успостављају различити режими обављања послова и квалитативно различити типови међусобних односа централних и локалних органа. У случају послова из изворног делокруга, локална самоуправа је слободнија од уплитања централних органа, чија се интервенција ограничава једино на контролу уставности и законитости обављања тих послова. Наравно, ширина те врсте контроле стоји у зависности од тога да ли је и у којој мери законодавац прописао услове и процедуру за обављање појединих послова. Код поверених послова, међутим, органи локалне самоуправе су далеко мање слободни, тако да је интервенција центра ту далеко шира и може да обухвати не само контролу уставности и законитости, већ и контролу целисходности обављања поверених послова, као и читав низ усмеравајућих и других контролних овлашћења (издавање обавезних инструкција, упозорења и налога, претходно или накнадно одобравање, укидање и поништавање аката, супституцију или преузимање надлежности и ускраћивање средстава за обављање поверених послова). Поред тога, код обе групе послова подразумевају се неауторитативни облици међусобних односа које не треба мешати са контролним овлашћењима и правом на интервенцију централних органа. Такви су облици односа: међусобна сарадња и обавештавање, пружање помоћи локалним органима од стране централних органа (у виду техничке и стручне помоћи, обуке особља, дотације и слично), као и други видови подршке државе локалној самоуправи. Ваља имати на уму да је за правилно успостављање односа између централних и локалних власти неопходна претпоставка то да права централних органа и обавезе локалних власти према њима буду прецизно утврђени законом, као и да закон обезбеди средства за правну заштиту локалне самоуправе од узурпација централних органа. Напоменимо још и то да територијална аутономија има, такође, могућност да поверава послове из свог делокруга јединицама локалне самоуправе, као и да је тада нужно да се уреде и њихови међусобни односи у вези са обављањем поверених послова.

2. Послови у изворном делокругу јединица локалне самоуправе

(начин одређивања; претпоставка надлежности као могућност проширења изворног делокруга; области у којима су утврђени послови у изворном делокругу; уставно и законско димензионирање надлежности у пословима из изворног делокруга)

1. *Начин одређивања.* – Уређивање и управљање јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, према члану 2. ЗЛС, представља основну функцију општина и градова. Та се функција, међутим, не остварује у свим или било којим јавним пословима од таквог интереса, већ само у онима који су Уставом и законом утврђени као послови у изворном или самоуправном делокругу јединица локалне самоуправе. Приликом одређивања тих послова, у Уставу и ЗЛС примењен је метод енумерације (набрајања свих таквих послова). Они су побројани у 39 тачака члана 20. ЗЛС, при чему се првенствено ради о прецизирању, а затим и о делимичном проширењу листе таквих послова из члана 190. Устава (који послове општине утврђује на уопштенији начин). Сви такви послови, при том, чине обавезни а не добровољни делокруг локалне самоуправе (о чему је било речи у оквиру претходног питања). То произлази из члана 190. Устава, као и из члана 18. ЗЛС. Према овој другој одредби, општина треба да буде „способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности“.

2. *Претпоставка надлежности као могућности проширења изворног делокруга.* – Постоји ипак изванредан број јавних послова који су од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, а који нису Уставом и законом уврштени у изворни делокруг јединица локалне самоуправе, нити у круг функција ширих заједница. Начелно, може се радити о пословима који су специфични само за поједине локалне заједнице, или су нови по времену настанка, или их законодавац из неких других разлога није укључио у делокруг локалне самоуправе, нити у делокруг ширих заједница (тј. државе и аутономних покрајина). У таквим случајевима, као што је то већ раније речено, требало би да вреди претпоставка надлежности у корист јединица локалне самоуправе, према којој су оне слободне да такве послове утврде статутом као сопствене, све док их шире заједнице евентуално не утврде као припадајући део своје функције. Та је претпоставка сагласна принципима ЕПЈС, мада њу, као што смо видели, директно не подржава Устав

у члану 177. став 1. и члану 190. За разлику од тога, ЗЛС садржи одредбу (члан 20. тачка 39), према којој општина „обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом“. Уколико би се ова одредба схватила као могућност установљивања извесних нових надлежности статутом, следило би да општине и градови могу да управљају и осталим јавним пословима од непосредног интереса за локално становништво, а који нису изричито утврђени у надлежност државних органа или органа аутономне покрајине. Тиме би делокруг јединица локалне самоуправе био нешто проширен, јер би оне уз послове утврђене по методу енумерације (набрајањем послова у изворном делокругу јединица локалне самоуправе) имале и резидуалну надлежност (надлежност у пословима који нису утврђени Уставом као послови ширих заједница). Ако би се, на другој страни, цитирана одредба ЗЛС схватила другачије, тј. не као давање могућности за установљивање нових надлежности статутом, већ као упућивање на право прописивања начина обављања послова из надлежности општине које су утврђене Уставом и законом, онда би наведена претпоставка за заснивање резидуалне надлежности отпала. Општина би онда имала само надлежности које су јој утврђене изричито, методом енумерације.

3. *Области у којима су утврђени послови у изворном делокругу.* – Послови у изворном делокругу јединица локалне самоуправе припадају различитим и бројним областима, од којих се по значају могу издвојити: планирање развоја, урбанистичко планирање, комуналне делатности (водоснабдевање, одржавање стамбених зграда, даљински системи за грејање станова, градски и приградски превоз путника, одржавање чистоће и депонија, уређивање и одржавање пијаца, паркова, зелених и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавне расвете и друго), затим грађевинско и пољопривредно земљиште, пословни простор, заштита животне средине, изградња, реконструкција и одржавање локалних путева и улица и других објеката од општинског значаја, локални превоз, култура, основно образовање, здравствена и социјална заштита, дечја заштита, физичка култура и спорт, јавно информисање, заштита људских и мањинских права, трговина, туризам, угоститељство и занатство, управљање сопственом имовином, као и још неке области од непосредног интереса за грађане. Уз изворне послове у таквим областима, локална самоуправа организује и уређује рад својих органа и служби, оснива предузећа, установе и друге организације које врше јавне службе, доноси статут и буџет, уређује својим прописима одређена питања и односе, прописује прекршаје за повреде општинских прописа, утврђује накнаде и таксе и извршава своје прописе. Поред свих таквих послова који чине и надлежност градова, градовима се могу поверити законом и друге надлежности, а ЗЛС је утврдио да градови могу образовати и комуналну полицију које нема у општинама. У случају града Београда, у његову су надлежност (Законом о главном граду) стављени још и одређени послови у областима водопривреде, државних путева и медија. На основу тога може се рећи да локална самоуправа има послове

у изворном делокругу, који припадају веома значајним областима, односно да се ради о областима које се уобичајено налазе у делокругу локалне самоуправе многих земаља. С друге стране, може се очекивати да ће делокруг јединица локалне самоуправе бити временом прошириван мерама децентрализације.

4. *Уставно и законско димензионирање надлежности у пословима из изворној делокругу.* – Чињеница да локална самоуправа према Уставу и ЗЛС има послове из различитих и бројних области у изворном делокругу не значи, међутим, још увек то да је тај делокруг реално богат по надлежностима или да су јединице локалне самоуправе већ постале значајни центри власти и кључни субјекти у управљању јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво у свакој од наведених области. Постоје, наиме, области у којима је законодавац прецизно одредио врсту надлежности, односно посла јединице локалне самоуправе, тако да је ту јасно о каквим се надлежностима ради, ма колике оне биле. У члану 20. ЗЛС за такве случајеве коришћено је прецизирање, као што је „општина доноси или утврђује“, „уређује“, „уређује и обезбеђује“, „оснива“, „прописује“, „образује“, „одређује“, „издаје“, „утврђује“, „спроводи“ и слично. Том врстом прецизирања постиже се то да органи општина и градова тачно знају (или би барем требало да знају) које им надлежности у појединим областима припадају. Међутим, код низа других послова то није учињено, тако да ту није могуће тачно установити какву врсту надлежности или посла има општина. То су случајеви у којима је речено да општина „подстиче развој“, „стара се“, „ствара услове или организује“ и слични. Упркос томе што се у праву знају стандардна значења наведених појмова, очигледно је код таквих случајева резервисана могућност за то да се појединим законима димензионира врста надлежности коју ће општина и град имати, укључујући и начелну могућност да им у таквим областима једва нешто преостане за њихову надлежност, уколико законодавац одлучи да све или гро елемената посла резервише за централне органе (а што је он до сада често и чинио). Тада ће се радити о реално малим надлежностима које остају „пуко слово на папиру“ све док се законодавна политика не измени и не реализују залагања за децентрализацију. Ради илустрације два наведена приступа у утврђивању надлежности јединица локалне самоуправе и стицања поузданије слике о реалном обиму тих надлежности, сачињен је преглед послова изворног делокруга према надлежностима у свим таквим пословима. Дакле, према члану 190. Устава и члану 20. ЗЛС, општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом:

- ☞ **доноси** (1) програме развоја, (2) урбанистичке планове, (3) буџет и завршни рачун, (4) програме уређења грађевинског земљишта, (5) програме коришћења и заштите природних вредности, (6) програме локалног економског развоја, (7) програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, и (8) основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта;

- ∞ **уређује и обезбеђује** (1) обављање и развој комуналних делатности, (2) вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта, (3) коришћење пословног простора којим управља, (4) посебне услове и организацију ауто-такси превоза путника, (5) организацију превоза у линијској пловидби, који се врши на територији општине, (6) обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима и улицама у насељу, и (7) употребу имена, грба и другог обележја општине;
- ∞ **уређује, односно прописује** (1) права у социјалној заштити, (2) радно време, места на којима се могу обављати делатности угоститељства, занатства и трговине и друге услове за њихов рад, (3) организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, (4) организацију и рад мировних већа, (5) прекршаје за повреде општинских прописа, (6) начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, и (7) држање и заштиту домаћих и егзотичних животиња;
- ∞ **утврђује** (1) стопе изворних прихода општине и начин и мерила за одређивање висине локалних такса и накнада, (2) висину накнаде за одржавање стамбених зграда, коришћење пословног простора и за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, (3) посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине, (4) висину боравишне таксе, (5) водопривредне услове за објекте локалног значаја и начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, (6) обим и структуру робних резерви за потребе локалног становништва (уз сагласност надлежног министарства), (7) испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите и нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, и (8) језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине;
- ∞ **одређује** (1) делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти, и (2) ерозивна подручја;
- ∞ **издаје** водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја; **спроводи поступак** исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама; **одлучује** о привођењу пашњака другој култури;
- ∞ **обезбеђује** (1) извршавање својих прописа и општих аката, (2) услове за јавно информисање од локалног значаја, и (3) средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину;
- ∞ **обавља послове** државног старатеља;
- ∞ **ствара услове за** (1) рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач, и (2) отклањање, односно ублажавање последица елементарних и других већих непогода и пожара;

- ☞ **оснива** (1) установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје и социјалне заштите и туризма (и прати и обезбеђује њихово функционисање), (2) предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, (3) робне резерве ради задовољавања потреба локалног становништва, и (4) телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина, који је у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права;
- ☞ **организује** (1) вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, (2) заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара, (3) обављање послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња; (4) вршење послова правне заштите својих права и интереса, и (5) службу правне помоћи грађанима;
- ☞ **стара се о** (1) одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења, (2) заштити животне средине, (3) спровођењу основа заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта, (4) коришћењу пашњака, (5) развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, (6) остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група, (7) унапређењу општег оквира за привређивање, и (8) јавном информисању од локалног значаја;
- ☞ **стара се и обезбеђује услове** за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;
- ☞ **подстиче и помаже** развој задругарства; **подстиче и стара се о** развоју туризма на својој територији; **подстиче** развој културног и уметничког стваралаштва, **помаже** развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама и лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и **подстиче** активности и **пружа помоћ** организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама;
- ☞ **образује** (1) органе, организације и службе за потребе општине, и (2) инспекцијске службе;
- ☞ **врши** (1) надзор над коришћењем пословног простора, и (2) инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине;
- ☞ **управља** имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању.

Поред наведених послова у надлежности општине, градови образују комуналну полицију и обезбеђују и организују вршење послова комуналне полиције, а град Београд, поред тога, има одређене додатне надлежности у области водопривреде (уређује и обезбеђује заштиту вода, заштиту од штетног дејства вода и коришћење вода итд.), у области путева (уређује и обезбеђује обављање послова који се односе

на изградњу и реконструкцију, одржавање и управљање општинским и некоготорисаним путевима, улицама, као и државним путевима, осим аутопута и оснива јавно предузеће за те делатности) и у области медија (може да оснује телевизијске и радио-станице, новине и друга средства јавног обавештавања).

3. Поверени послови

(начела поверавања послова; закони којима се поверавају поједини послови; поверавање послова из оквира права и дужности територијалне аутономије)

1. *Начела поверавања послова.* – Другу врсту послова које обављају јединице локалне самоуправе чине послови из оквира права и дужности Републике. То су државни, а не самоуправни послови. Њих јединице локалне самоуправе обављају на основу аката о поверавању (закона) и док је то законом тако уређено. Актом поверавања ти послови не постају самоуправни послови, већ и даље остају послови државе, тако да државни органи управе и даље одговарају за њихово обављање. Такви послови нису поверени једним већ низом републичких закона (→ став 2). Дакле, да би јединице локалне самоуправе обављале поједине такве послове, потребно је да у сваком конкретном случају постоји специјално законско овлашћење које им даје Република. Основна начела Устава и ЗЛС о поверавању послова јесу следећа:

- ☞ одређена питања, односно послови из оквира права и дужности Републике, тј. послови државне управе, могу се поверити свим или појединим општинама као јавна овлашћења (члан 137. став 1. и члан 178. став 1. Устава и члан 21. став 1. ЗЛС), а да ли ће се поверавање вршити свим или појединим општинама требало би да зависи од врсте послова и специфичности појединих општина;
- ☞ области у којима се могу поверавати послови нису унапред ограничене, тако да је остављена начелна могућност да то буду све, односно било која од области, при чему је као опште руководно начело у Уставу (члан 137. став 1) и ЗЛС (члан 21. став 1) прописано да се поверавање послова врши у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и дужности грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад;
- ☞ у посебној одредби ЗЛС (члан 22) прописано је да „општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом“, чиме је законодавац створио једну врсту обавезе за поверавање таквих послова, с тим што је за своје конкретне одлуке

(„секторске законе“) оставио да утврди који ће од инспекцијских послова у тим областима бити поверени;

- ☞ права и обавезе јединице локалне самоуправе у вршењу поверених послова, као и овлашћења државних органа у надзору над вршењем поверених послова, уређују се законом (члан 178. став 4. Устава и члан 5. став 2. ЗЛС);
- ☞ за обављање поверених послова из оквира својих права и дужности, Република је дужна да јединици локалне самоуправе обезбеди средства (члан 178. став 3. Устава и члан 4. став 3. ЗЛС); и
- ☞ у погледу врсте послова државне управе који се могу поверити јединицама локалне самоуправе једино је у Закону о државној управи утврђено ограничење у погледу поверавања послова везаних за обликовање политике Владе, који „не могу бити ником поверени“ (члан 54. став 1). Из тога следи да сви остали послови државне управе (праћење стања, извршавање закона, других прописа и општих аката, инспекцијски надзор, старање о јавним службама и развојни послови) могу бити поверавани, а исти закон (Закон о државној управи) уређује и овлашћења органа државне управе у вршењу надзора над обављањем поверених послова (о чему ће бити посебно речи у оквиру поглавља о односима локалне самоуправе и централних органа).

2. *Закони којима се поверавају поједини послови.* – Поверавање појединих послова из оквира права и дужности Републике предмет је великог броја закона који уређују одређене делатности и области (на пример, области школства, здравства, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, културе, пољопривреде, водопривреде и шумарства, предузетништва, промета робе итд.). Тим законима (тзв. секторским законима) уређују се обим и врста поверених послова, односи са републичким органима у обављању тих послова, начин и услови за обављање поверених послова, као и врсте овлашћења које јединице локалне самоуправе имају у вези са обављањем поверених послова (тј. овлашћења за доношење прописа, управних и других аката и обављање управних радњи, за решавање у управним стварима, за вршење инспекцијског надзора и слично). Чињеница да се поверавање послова врши појединим законима, уз одсуство јасних критеријума који би обезбеђивали да се у свим областима поступа на приближно уједначен начин, рађа у пракси веома разнородна решења. Посебно је уочљиво да поверени послови нису довољно прецизирани у погледу врсте и обима овлашћења који се дају општинама, а што има за резултат не само несналажења и дилеме око финансирања обављања таквих послова, већ и доприноси слабостима у извршавању закона и правној несигурности. Уз отклањање таквих слабости, од велике важности је то да се убудуће пре доношења закона увек обаве консултације са јединицама локалне самоуправе, како би се дошло до најцелисходнијих решења о пословима које им треба поверити и начину законског уређивања њиховог вршења. Такође, било је речи о томе да општинама треба оставити изванпростор за прилагођавање начина примене закона према месним приликама. Иначе, велики део законодавства којим се

поверавају послови општинама и градовима још увек није реформисан, тако да се управо на овом пољу очекују динамичне промене од значаја за проширење укупног обима послова који су поверени јединицима локалне самоуправе.

3. Поверавање послова из оквира права и дужности територијалне аутономије. – Општинама и градовима на територији аутономне покрајине могу се, поред послова из оквира права и дужности Републике, поверити и поједини послови из оквира права и дужности покрајине (члан 178. став 2. Устава и члан 4. став 2. ЗЛС). За такво поверавање вреде иста начела као и за поверавање послова из оквира права и дужности Републике. Поверавање послова се врши прописом покрајине (одлуком) и она обезбеђује средства за обављање тих послова. Обављање тако поверених послова одвија се у складу са овлашћењима датим у пропису покрајине о поверавању, а органи покрајине су носиоци надзорних права према општинама и градовима у вези са обављањем поверених послова. Овлашћења у вршењу тих надзорних права уређују се законом (члан 178. став 4. Устава и члан 5. став 2. ЗЛС).

4. Нормативна функција јединица локалне самоуправе

(садржина нормативне функције и врсте правних аката јединица локалне самоуправе; начела нормативне функције јединица локалне самоуправе; статут и „статутарност“; други прописи и општи акти)

1. Садржина нормативне функције и врсте правних аката јединица локалне самоуправе. – Ради обављања послова из изворног делокруга, као и поверених послова, органи јединица локалне самоуправе доносе опште правне акте који се још називају нормативним актима или прописима. Њима се прописују опште правне норме које садрже правила понашања за унапред неодређен број случајева и лица. С обзиром на предмет регулисања (питања која се уређују), овлашћење за доношење и друга њихова обележја, може се говорити о две основне врсте прописа органа јединица локалне самоуправе. *Прву врсту* би чинили прописи које локална самоуправа доноси у вези са обављањем поверених послова. Могућност за доношење таквих прописа је на општи начин предвиђена у Уставу и ЗЛС, док је у Закону о државној управи утврђено да такви прописи по природи и називу морају одговарати прописима које доносе органи државне управе, да се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“ и да потпадају под посебну контролу органа државне управе и Владе (члан 52). Сви такви акти се доносе искључиво на основу и у оквиру специјалних овлашћења датих законом којим се поверавају послови. Без таквог овлашћења, органи јединице локалне самоуправе немају право

да доносе те прописе, а ако би они то ипак учинили, такав њихов акт био би правно безвредан (не би производио правна дејства). Такви акти стоје под пуном контролом државних органа и они су, упркос томе што их доносе органи јединица локалне самоуправе, саставни део државног права. *Друиу врстиу* прописа представљају они које јединице локалне самоуправе доносе ради уређивања својих права и дужности, организације и начина рада својих органа, као и других питања од значаја за обављање послова из свог изворног делокруга. Ти прописи чине централну садржину нормативне функције јединица локалне самоуправе и њима се овде у даљем тексту једино бавимо. Њиховим доношењем јединице локалне самоуправе, у мери у којој им то Устав и закон допуштају, реализују своје право на самостално уређивање сопствених послова, па се може рећи да је нормативна функција један од основних атрибута самоуправности општина и градова. Реч је о прописима који не припадају сфери државног права, али ни сфери потпуно аутономног права (у смислу пуне слободе творца таквог права од утицаја и интервенције државе и њених органа). Најпре, обим и садржина нормативне функције локалне самоуправе опредељени су Уставом и законом (→ став 2), а над свим прописима локалне самоуправе обезбеђена је контрола од стране државе (→ наредно питање). Због свега тога, најтачније би било рећи да прописи јединица локалне самоуправе не спадају ни у државно ни у аутономно право, већ да представљају засебну категорију права (*sui generis*), која је негде на средини између државног и аутономног права. Поред нормативних аката и за разлику од њих, органи локалне самоуправе доносе и појединачне правне акте. Таквим актима се утврђују појединачна и конкретна (индивидуална) правила понашања (на пример, решење донето у управном поступку којим се некоме издаје одређена дозвола или му се одређује висина неке обавезе, налаже одређено чињење и слично, или решење о избору или постављењу неког лица на одређену функцију). Већина таквих аката доноси се у управном поступку и по правилима тог поступка ради примењивања општих правних правила на појединачне животне ситуације и њима се решава о правима, обавезама и правним интересима грађана и правних лица (управни акти). О тим актима овде неће бити речи, пошто они не спадају у нормативне акте и њима се не остварује нормативна функција.

2. *Начела нормативне функције јединица локалне самоуправе.* – Из чињенице да је локална самоуправа део ширег територијалног система (тј. државе), следи и то да је њена нормативна функција омеђена Уставом и законом, као и да су прописи које она доноси у оквиру вршења своје нормативне функције део јединственог правног поретка Републике Србије и отуд подређени нормама државног права којима не могу противречити. Конкретније, прописи локалне самоуправе хијерархијски су нижи од прописа државе и са њима морају бити сагласни. Из таквог њиховог места у правном систему изводи се одређени број начела која се непосредно односе на вршење нормативне функције јединица локалне самоуправе, од којих су важнија следећа начела:

- ☞ начело уставности налаже да сви прописи локалне самоуправе буду сагласни с Уставом, а начело законитости садржи исти захтев у погледу њихове сагласности са законом (члан 194. став 2. и члан 195. став 2. Устава);
- ☞ према члану 194. став 5. Устава, захтева се да прописи локалне самоуправе не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним павилима међународног права;
- ☞ људска и мањинска права зајемчена Уставом не могу се ограничавати прописима локалне самоуправе, нити се тим прописима може снижавати достигнути ниво људских и мањинских права или прописивати начин остваривања појединих од тих права (члан 18. став 2. и члан 20. ст. 1. и 2. Устава);
- ☞ прописи локалне самоуправе морају бити објављени да би могли да производе правна дејства, односно да би субјекти на које се ти прописи односе могли да сазнају своја права и обавезе и да ускладе своја понашања, а објављују се у локалним службеним гласилима (члан 196. став 3. Устава);
- ☞ прописи локалне самоуправе могу ступити на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако, из нарочито оправданих разлога, није предвиђено да раније ступе на снагу (члан 196. став 4. Устава);
- ☞ прописи локалне самоуправе никад не могу имати повратно дејство (члан 197. Устава);
- ☞ прописи општина и градова у аутономној покрајини морају бити у сагласности и са покрајинским прописима;
- ☞ врста, елементи садржине (питања која се уређују) и начин доношења појединих прописа локалне самоуправе могу бити прописани Уставом и законом (→ ставови 3. и 4), у зависности од значаја тих прописа, односно питања која се њима уређују;
- ☞ мада су сви прописи локалне самоуправе у мањој или већој мери опредељени државним правом, ипак постоји извесна област регулисања у надлежности локалне самоуправе која није захваћена државним регулисањем и у којој јединице локалне самоуправе уживају начелно пуну нормативну самосталност (тзв. друга питања или други послови од непосредног интереса за грађане, који су препуштени слободном уређивању општина и градова);
- ☞ по природи ствари, прописи локалне самоуправе важе искључиво на територији јединице локалне самоуправе чији су их органи донели, а ако има потребе да се на исти начин уреди неко питање од заједничког интереса за две или више јединица локалне самоуправе, онда се такво питање регулише прописом сваке од тих јединица, на основу њиховог договора и сарадње; и
- ☞ као и у случају ширих заједница, основне улоге у обављању нормативне функције имају представнички орган (скупштина) као доносилац прописа и овлашћени предлагачи прописа, од којих тежишну улогу има општинско, односно градско веће, док је општинска, односно градска управа задужена да припрема нацрте прописа које доноси скупштина.

3. *Стајатији* и „*стајатијиарности*“. – Као основни и највиши правни акт јединице локалне самоуправе, њен статут има Уставом и законом опредељен назив, садржину, доносиоца и нарочити поступак доношења. Према члану 191. Устава и члану 11. ЗЛС, статутом јединице локалне самоуправе, на основу Устава и закона, уређују се:

- ☞ права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања;
- ☞ број одборника у скупштини јединице локалне самоуправе;
- ☞ организација и рад органа и служби јединице локалне самоуправе;
- ☞ начин на који грађани управљају пословима из надлежности јединице локалне самоуправе;
- ☞ оснивање и рад месних заједница и других облика месне самоуправе;
- ☞ услови за покретање грађанске иницијативе; и
- ☞ друга питања од интереса за јединицу локалне самоуправе.

У другим одредбама ЗЛС извршено је прецизирање још једног броја питања која се уређују статутом, као што су: симболи јединице локалне самоуправе; број радних тела скупштине, избор, права и дужности председника и чланова тих тела; послови које, поред оних утврђених законом, обавља председник општине; и друго. Садржина општинског статута види се из његове систематике, која стандардно обухвата следећа поглавља: основне одредбе, послови општине, финансирање послова општине, органи општине, непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе, месна самоуправа, сарадња и удруживање општина, симболи и називи делова насељених места у општини, заштита локалне самоуправе, акти општине, тумачење, доношење, промена и ступање статута на снагу. Било је већ речи о томе да статут града има Уставом и законом делимично другачије утврђену садржину (подела града на градске општине, организација градских општина, утврђивање послова општине које обављају град и градске општине), док је у осталим питањима његова садржина идентична статуту општине. С обзиром на такав значај статута, предвиђено је да га доноси скупштина, и то већином гласова од укупног броја одборника. Из чињенице да је статут основни и највиши правни акт јединице локалне самоуправе, следи и захтев да сви други њени прописи и општи акти буду у сагласности са статутом (члан 195. став 3. Устава). Стога се може рећи како други прописи и општи акти јединице локалне самоуправе морају да испуњавају три врсте захтева, који се односе на њихову сагласност са Уставом (уставност), потврђеним међународним уговором, општеприхваћеним правилима међународног права и законом (законитост) и статутом („статутарност“). Уз све то, прописи општина и градова на територији аутономних покрајина морају бити у сагласности и са покрајинским прописима. Напоменимо и то да статут, као највиши израз самоуправности општине и града, ипак делимично потпада под сагласност државних органа управе, и то у делу којим се уређује празник јединице локалне самоуправе (члан 94. ЗЛС). У основи тог захтева налазе се одређени практични разлози, који стоје у вези са домаћим историјским контроверзама и тежњама одређених етничких група.

4. *Друђи йройиси и ойшййи акййи.* – Питања која се уређују другим прописима и општим актима јединица локалне самоуправе садржински су опредељена кругом послова у њиховом изворном делокругу, утврђеним у члану 20. ЗЛС, као и појединим другим законским одредбама и статутом јединице локалне самоуправе. У одређеном броју случајева, закон је именовао и поједине опште акте које јединице локалне самоуправе обавезно доносе (буџет, завршни рачун, урбанистички план, план развоја, програм заштите животне средине, пословник скупштине и слично), и конкретно прописао садржину неких од таквих аката. Тако је, на пример, у члану 41. ЗЛС прописано да се пословником скупштине општине уређују начин припреме, вођења и рад седнице скупштине општине и друга питања везана за рад скупштине. Као уобичајени називи за друге прописе и опште акте најчешће се користе називи, као што су: одлука, правилник, упутство, препорука и слични (док су називи решење, наредба, закључак и слични уобичајено резервисани за појединачне правне акте). Било је већ речи о томе да сви прописи и општи акти морају бити у сагласности са правним актима више снаге, као и о начину њиховог ступања на снагу, објављивању и забрани ретроактивног дејства. У наредном поглављу биће указано и на надлежности органа јединица локалне самоуправе за доношење појединих од таквих прописа и општих аката, које се уређују законом и статутом.

5. Контрола општих правних аката јединица локалне самоуправе

(контрола од стране органа јединица локалне самоуправе; контрола од стране државних органа и Уставног суда)

1. *Контйрола од сййране оряна јединица локалне самоуправе.* – Систем контроле нормативних аката које доносе јединице локалне самоуправе уређен је одредбама Устава и ЗЛС, као и њеним статутом. У том систему постоје облици претходне и накнадне контроле, коју врше субјекти у оквиру јединице локалне самоуправе, затим извршни и управни органи ширих заједница и судови. Пре тога, потребно је имати у виду да су сви органи јединице локалне самоуправе који доносе прописе обавезни да одговорно и на законит начин обављају своје послове, па се може рећи да до активирања система контроле и долази онда када они начине пропусте. Као субјекти контроле унутар јединице локалне самоуправе појављују се, првенствено, њена скупштина и општинско, односно градско веће. Скупштина је овлашћена да врши надзор над радом свих других органа, док општинско веће врши надзор над радом општинске управе и

има овлашћење да поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком коју доноси скупштина општине. Иста права у односу на градску управу има градско веће. Специјална овлашћења у вези са контролом одлука скупштине општине које се тичу националне равноправности има савет за међунационалне односе. Он је чланом 98. ст. 10. и 11. ЗЛС овлашћен да врши претходну контролу таквих одлука, као и да поводом донетих одлука у тој области пред Уставним судом и Врховним судом покрене поступке за оцену уставности и законитости, односно сагласности тих одлука са статутом.

2. Контрола од стране државних органа и Уставног суда. – На другој страни, органи територијалне аутономије и републички органи имају на располагању већи број посебних контролних овлашћења у односу на прописе општинских и градских органа. Тако је Влада овлашћена да, до одлуке Уставног суда, обуставља од извршења опште акте јединица локалне самоуправе, а надлежно министарство и орган територијалне аутономије да покрене поступке за оцену уставности и законитости статута, прописа и другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматрају да ти прописи нису у сагласности са Уставом, законом или другим републичким прописом, односно са покрајинским прописом. Министарству надлежном за послове локалне самоуправе дато је у ЗЛС и право да скупштини јединице локалне самоуправе указују на несагласност општите аката органа јединице локалне самоуправе са њеним статутом. Ако скупштина не поступи по њиховим предлозима, министарство надлежно за послове локалне самоуправе овлашћено је да покрене поступак пред Врховним судом Србије и да предложи Влади да обустави од извршења такав акт. О тим овлашћењима биће још речи код разматрања односа централних и локалних органа. Као што се може запазити, контролу уставности и законитости прописа јединица локалне самоуправе врши Уставни суд, док је контрола сагласности општите аката са статутом поверена Врховном суду Србије. Подразумева се да иницијативу за оцену уставности и законитости прописа јединице локалне самоуправе може Уставном суду дати свако, тј. сваки грађанин, правно лице и колективитет без својства правног лица, као и да Уставни суд може и сам покренути такав поступак (члан 168. Устава).

Правни извори:

Устав Републике Србије (2006); Европска повеља о локалној самоуправи (1985); Закон о локалној самоуправи (2007); Закон о главном граду (2007); Закон о Влади (2005); Закон о државној управи (2005); Закон о Уставном суду (2007); Статути општина и градова.

Прејоручена лијерајтура:

Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004; Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица, 1994; Ђокић, Б., „Нови закони у области локалне самоуправе“, часопис *Локална самоуправа: иројиси и йракса*, Београд, 1/08, стр. 10 – 13; Јеринић, Ј., „Водич за одборнике и одборнице“, часопис *Локална самоуправа: иројиси и йракса*, Београд, 1/08, стр. 14 – 37; Јовичић, М., *Закон и законийосй: живој йравних йројиса*, Београд, 1977; Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сйаре и нове недоумице*, Београд, 1998; Марковић, М. и Ђокић, Б., *Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о главном граду, Закон о йерийоријалној орјанизацији Републике Србије и Закон о йойврђивању Евројске йовеље о локалној самоуправи*, Београд, 2008; Марковић, Р., *Усйавно йраво и йолийичке инсйийуције*, Београд, 2005; Миловановић, Д., *Правно усйројсйво локалне самоуправе*, Београд, 1994; Милосављевић, Б., *Уйравно йраво*, Београд, 2008; Милосављевић, Б., *Право локалне самоуправе* (скрипта), Београд, 2008; Милосављевић, Б. и Поповић, Д., *Усйавно йраво*, Београд, 2008; Милосављевић, Б., „Нови елементи у правном уређењу локалне самоуправе“, часопис *Локална самоуправа: иројиси и йракса*, Београд, 1/08, стр. 7 – 9; Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бања Лука, 2008; Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коменйар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009.

ГЛАВА 4.

СТРУКТУРА ОРГАНА И СЛУЖБИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Скупштина општине и града

(положај и функције; састав скупштине, начин избора и мандат одборника; званичници скупштине; радна тела скупштине; начин одлучивања у скупштини; специфичности скупштине града; распуштање скупштине; понављање избора)

1. Положај и функције. – Од свих општинских органа, једино је скупштина уставна категорија, јер њено постојање изричито предвиђа члан 180. Устава, утврђујући да је она највиши орган јединице локалне самоуправе и да је чине одборници који се бирају на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, у складу са законом. Сагласно томе, ЗЛС прописује да је скупштина највиши орган који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом. Истакнути положај овог представничког органа очитује се у начину његовог избора, његовим функцијама и односима према другим органима општине. Основну садржину функција скупштине чини: доношење статута, прописа и других општих аката из оквира права и дужности општине (буџета и завршног рачуна, програма развоја општине и појединих делатности, урбанистичког плана, одлука о оснивању општинске управе, расписивању референдума, задуживању општине и других аката); затим оснивање и надзор над радом служби, комуналних јавних предузећа, установа и организација; избор и разрешење носилаца одређених функција (председника општине и председника скупштине, чланова општинског већа и других званичника); старање о заштити права на локалну самоуправу; надзор над радом општинске управе; одлучивање о сарадњи општине и бројним другим питањима; као и обављање других послова

утврђених законом и статутом. О појединим од тих функција конкретније ће бити речи у оквиру овог и наредних поглавља.

2. *Састав скупштинине, начин избора и мандај одборника.* – Скупштина је једнодомно тело и чине је одборници које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем. Број одборника у скупштини утврђује се статутом, с тим што тај број не може бити мањи од 19, ни већи од 75. Избори одборника спроводе се према пропорционалном систему, на основу листа политичких странака и њихових коалиција и листа које предложи групе грађана, сагласно одредбама Закона о локалним изборима. Право да бирају одборнике (активно бирачко право) и право да буду бирани за одборнике (пасивно бирачко право) имају пунолетни грађани, који су пословно способни и имају пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој се избори спроводе. Постоји законом утврђена неспојивост (инкомпатибилност) између функције одборника, рада у општинској управи и неких других функција, тако да одборник не може бити запослени у општинској управи и лице које скупштина именује или поставља. Ако такво лице буде изабрано за одборника, радни однос ће му потом мировати, односно престати функција или дужност коју је до тада вршио. Скупштина се конституише у законом утврђеном року (два месеца од дана објављивања резултата избора), а непоштовање тог рока може довести до понављања избора (→ став 8). Сматра се конституисаном када изабере председника општине и постави секретара скупштине. Мандат одборника почиње да тече даном потврђивања мандата и траје четири године, с тим што може престати пре истека тог периода у случајевима утврђеним законом (на пример, ако поднесе оставку, ако му престане пребивалиште на територији општине или ако скупштина буде распуштена). Оставку у име одборника може, међутим, поднети и подносилац изборне листе са које је изабран, обично уколико не поштује страначку дисциплину или напусти своју странку (тзв. прелетачи). То решење је изазвало низ дилема и требало би га изменити, заједно са потребним изменама читавог изборног система за одборнике. Одборници имају право на судску заштиту мандата и не могу бити позивани на кривичну одговорност, притворени или кажњени због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине или радног тела (функционални имунитет). Њихов имунитет није, према томе, исти као имунитет народних посланика у Народној скупштини, већ је знатно ужи и строго функционалан, тако да укључује једино заштиту од кривичног гоњења, притварања или кажњавања за изношење мишљења или давања гласа на седници скупштине или њеног радног тела (а не и привремену заштиту од гоњења за дела почињена ван вршења одборничке функције, тзв. процесни имунитет).

3. *Званичници скупштинине.* – Ради организовања сопственог рада и обављања стручних послова за своје потребе, скупштина бира свог председника и заменика председника и поставља секретара скупштине. *Председник скупштинине* бира се из реда одборника, на време од четири године, и то тајним гласањем, а изабран је

ако за њега гласа већина од укупног броја одборника скупштине. Његове одговорности обухватају организовање рада скупштине, сазивање и председавање њеним седницама и обављање других послова утврђених законом и статутом. Председник је дужан да седницу скупштине сазове по потреби, а најмање једном у три месеца, као и на захтев овлашћеног предлагача (председника општине, општинског већа и једне трећине одборника), и то најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева (ако он то не учини, према ЗЛС то може учинити подносилац захтева). *Заменик председника скупштине* бира се на исти начин као и председник скупштине, а он замењује председника у случају његове спречености или одсутности, и обавља поједине послове за које га председник посебно овласти. *Секретар скупштине* се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Поставља га скупштина, на предлог председника скупштине, на четири године. Исто лице може бити поново постављено за секретара, а пошто се ради о лицу које треба да обавља стручне послове, ЗЛС прописује услове које такво лице мора да испуњава (завршен правни факултет, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства). Може имати и свог заменика, који га замењује у случају његове одсутности. Председник скупштине и његов заменик, као и секретар скупштине и његов заменик, могу бити разрешени и пре истека мандата, на исти начин на који су бирани, односно постављени.

4. *Радна тела скупштине*. – Улога радних тела скупштине састоји се у разматрању појединих питања из надлежности скупштине, давању мишљења скупштини о предлозима прописа и одлука које она доноси и обављању других послова утврђених статутом. Њихов рад има за циљ да олакша функционисање скупштине и да обезбеди продубљено разматрање одређених питања. Број радних тела, области за које се она образују, њихов састав, као и начин избора председника и чланова тих тела и њихова права и дужности, утврђују се статутом. Логично је да постоји више таквих тела, а она могу бити образована као стална и повремена (*ad hoc*) тела. У њихов рад би требало, поред одборника, укључивати и поједине грађане, односно стручњаке, било у својству чланова одбора или ради учешћа у разматрању појединих питања. На седнице одбора би требало да буду позивани и носиоци одређених функција у општини, као и руководиоци у општинској управи. У страначком смислу, састав радних тела требало би да начелно одговара одборничком саставу скупштине.

5. *Начин одлучивања у скупштини*. – Скупштина одлучује на својим седницама, под условом да седници присуствује већина од укупног броја одборника. Одлуке се доносе већином гласова присутних одборника, уколико законом или статутом није друкчије одређено, а за доношење статута, буџета и урбанистичког плана захтева се већина гласова од укупног броја одборника (тј. квалификована већина). Таква већина се захтева и за доношење појединих других одлука од веће важности,

као што су: избор и разрешење председника општине и његовог заменика; избор и разрешење председника скупштине, заменика председника скупштине и чланова општинског већа; као и за доношење одлуке о образовању, подручју месних заједница и њиховом укидању. Имало би оправдања да се на исти начин одлучује о задуживању општине, програму развоја општине, називима делова насељених места, сарадњи и удруживању и другим важним питањима. Седнице су јавне, а јавност се може изузетно искључити из безбедносних и других разлога који су утврђени законом. Гласање може бити јавно или тајно, а гласови одборника („за“, „против“ или „уздржан“) морају бити дати од стране присутних одборника и на изричит начин. Ближа правила о томе, а нарочито о начину припремања, вођења и рада седница, као и о начину информисању јавности о раду скупштине и друга питања у вези са њеним радом, уређују се пословником скупштине, који она доноси.

6. *Специфичности скупштинског рада*. – У погледу функција, скупштина града обавља послове који су у ЗЛС утврђени за скупштину општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града. Број њених одборника утврђује се статутом града, с тим што тај број не може бити већи од 90 (члан 66. ЗЛС). Као што се може запазити, закон не утврђује најмањи број одборника у скупштини града, што је у случају скупштине општине учинио. Када се ради о Скупштини града Београда, број одборника у њој утврђен је Законом о главном граду као *numerus clausus* (тачно одређен број) и износи 110. Остале специфичности скупштине града требало би да изрази статут града.

7. *Распуштање скупштине*. – Као ванредна мера која се користи да би се отклонила блокада у раду скупштине општине и града, у члану 192. став 2. Устава предвиђена је могућност њеног распуштања, која је конкретизирана у одредбама ЗЛС (чл. 85. и 86). Распуштање скупштине је могуће у три случаја:

- ☞ ако не заседа дуже од три месеца;
- ☞ ако не донесе статут или буџет у року утврђеном законом;
- ☞ ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од свог конституисања или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке.

Одлуку о распуштању скупштине доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе, односно надлежног органа територијалне аутономије. Потом, председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од дана распуштања скупштине, а мандат тако изабраних одборника траје четири године. Текуће и неодложне послове скупштине до њеног конституисања и избора њених извршних органа (председника општине и општинског већа) обављаће привремени орган од пет чланова, који образује Влада. Приликом именовања састава привременог органа, Влада је дужна да води рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине. С тим у вези, приметно је да ЗЛС има ужи приступ према улози привременог органа, будући да

Устав (члан 192. став 3) говори о истом органу као органу који обавља послове из надлежности скупштине, тј. без сужавања тих послова на „текуће и неодложне“.

8. *Понављање избора.* – До понављања избора за одборнике, према члану 87. ЗЛС, може доћи и без акта Владе о распуштању скупштине, а то ће бити случај онда када се у јединици локалне самоуправе не спроведу (редовни) избори за одборнике или се ти избори спроведу, али се потом не конституише скупштина у складу са законом у року од два месеца од дана објављивања резултата избора. И у таквом случају Влада ће образовати привремени орган који ће вршити послове скупштине, а председник Народне скупштине расписаће нове изборе у року од месец дана од дана кад је требало спровести изборе, односно конституисати скупштину. Мандат одборника који су изабрани на поновљеним изборима траје до истека мандата одборника изабраних на редовним изборима (што значи да је иницијално краћи). Дакле, спровођење редовних избора за одборника и конституисање скупштине после избора, нису само право, већ и дужност јединице локалне самоуправе, чије непоштовање подразумева обавезно понављање избора и образовање привременог петочланог органа од стране Владе који ће вршити текуће и неодложне послове скупштине док се одборници не изаберу и скупштина не конституише сагласно закону.

2. Председник општине и градоначелник

(положај и функције; начин избора и мандат; престанак мандата и разрешење; заменик председника општине и градоначелника)

1. *Положај и функције.* – Увођење институције председника општине као носиоца извршне функције у општини, односно градоначелника као носиоца извршне функције у граду, једна је од највећих иновација које је ЗЛС од 2002. године унео у структуру органа власти општина и градова. До тада је постојао само један извршни орган у општини и граду, који се називао извршни савет, с тим што је део извршне функције припадао, мање формално а више фактички, председнику скупштине. По решењу из 2002. године, председник општине, односно градоначелник, биран је непосредно на општим изборима. Међутим, то се решење у пракси показало као решење које је било један од значајних узрока блокада у раду општинских и градских органа, посебно због тога што се догађало да скупштинску већину чини једна политичка опција, а да председник општине, односно градоначелник, бива изабран као кандидат друге политичке опције. Из тих је разлога ово решење најпре у Уставу напуштено, прописивањем права скупштине општине да одлучује о избору

извршних органа општине, а затим је у новом ЗЛС утврђено да су извршни органи општине и града председник општине (односно градоначелник) и општинско (односно градско) веће. Општина и град имају, према томе, два извршна органа са поделом посла међу њима, а оба та органа бира скупштина. Пошто је градоначелник орган града на који се односе све одредбе ЗЛС о председнику општине, у даљем тексту говори се само о председнику општине. Његов нарочити положај је обезбеђен значајним функцијама које врши, посебним односима са другим органима општине, као и законским прописивањем начина престанка његовог мандата пре истека времена на које је изабран. У оквиру својих функција, председник општине:

- ☞ представља и заступа општину;
- ☞ предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина;
- ☞ наредбодавац је за извршење буџета;
- ☞ усмерава и усклађује рад општинске управе;
- ☞ доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине;
- ☞ предлаже скупштини избор чланова општинског већа, представља то веће, сазива и води његове седнице, одговара за законитост његовог рада и обуставља од примене његове одлуке за које сматра да нису сагласне закону;
- ☞ предлаже скупштини кандидата за свог заменика;
- ☞ поставља и разрешава своје помоћнике за поједине области, који се налазе у општинској управи и који морају бити предвиђени статутом општине;
- ☞ извештава редовно скупштину, по својој иницијативи или на њен захтев, о извршавању њених одлука и других аката;
- ☞ врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.

2. *Начин избора и мандаџи*. – Председника општине бира скупштина на предлог председника скупштине општине, из реда одборника. Бира се на време од четири године, и то тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника. Избором на функцију престаје му мандат одборника у скупштини општине, а налази се на сталном раду у општини. По слову Устава, председник општине не може бити истовремено члан Владе (члан 126. став 1), а оваква неспојивост се Уставом не утврђује у односу на функцију народног посланика. Међутим, подразумева се да председник општине има дужност придржавања прописа о спречавању сукоба интереса, тако да не би могао вршити дужности у органима јавних служби или предузећа које оснива општина, нити вршити дужности у државним органима и органима територијалне аутономије.

3. *Престјанак мандаџа и разрешење*. – Случајеви у којима председнику општине може престати мандат пре истека времена на које је биран утврђени су у ЗЛС. Најпре, њему престаје мандат престанком мандата скупштине. Поред тога, он може бити разрешен пре истека времена на које је изабран, на образложени предлог најмање трећине одборника, на исти начин на који је изабран. О

предлогу за разрешење мора се расправљати и одлучивати у року од 15 дана од дана достављања предлога председнику скупштине. Ако га скупштина не разреши, исти одборници не могу поново предложити његово разрешење пре истека шест месеци од одбијања претходног предлога. После разрешења, председник општине је дужан да остане на дужности и врши текуће послове до избора новог председника. Подразумева се и да председнику општине мандат може престати подношењем оставке, као и у случајевима какви су осуда за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци, лишење пословне способности правноснажним судском одлуком, престанак држављанства и пребивалишта или вршење послова који су законом одређени као неспојиви са његовом функцијом.

4. Заменик председника општине и градоначелника. – Пошто је функција председника општине, односно градоначелника, инокосна функција (обавља је појединац), ЗЛС је постојање заменика председника општине, односно градоначелника, учинио обавезним. Заменик постоји да би замењивао председника општине, односно градоначелника, у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Уз то је члан општинског (градског) већа по положају. Мада у ЗЛС то није речено, логично је да заменик има дужност да обавља и друге послове по налогу председника, односно градоначелника. На дужност га бира скупштина из реда одборника, и то на предлог председника општине, односно градоначелника. И њему избором на ту функцију престаје мандат одборника, а такође се налази на сталном раду у општини, односно граду. Ако председнику (градоначелнику) престане мандат пре истека времена на које је биран, тиме ће престати мандат и његовом заменику (члан 50. став 1. ЗЛС). Његов мандат може престати и разрешењем од стране скупштине, на предлог председника општине (односно града) или једне трећине одборника. Такође, мандат му може престати подношењем оставке и у другим случајевима који су наведени за председника општине у претходном ставу.

3. Општинско и градско веће

(положај и функције; састав и начин избора; напомена о градском већу)

1. Положај и функције. – Општинско веће је конципирано као други извршни орган општине, који је колегијалног типа и у коме се истовремено налазе председник општине и његов заменик. Општинско веће, дакле, није општинска влада, пошто је председник општине такође извршни орган општине и, уз то, носилац функције усклађивања и усмеравања рада општинске управе. Осим тога, он је овлашћен да обуставља од примене одлуке већа за које сматра да нису сагласне

закону и учињен је одговорним за законитост рада тог већа. С друге стране, општинском већу је дато важно право предлагања одлуке о буџету општине, као и статута и других одлука, чиме је његов положај донекле ојачан, а на пракси остаје да ближе профилише положај овог органа, нарочито у смислу његовог функционалног диференцирања од председника општине, коме би фактички могао бити тек помоћни орган. У оквиру својих функција, општинско веће:

- ☞ предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина;
- ☞ непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, о чему (као и председник општине) извештава скупштину општине;
- ☞ доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина не донесе буџет пре почетка фискалне године;
- ☞ врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком коју доноси скупштина општине, и предлаже скупштини акт о организацији општинске управе;
- ☞ решава у управном поступку у другом степену о правима, дужностима и правним интересима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из изворног делокруга општине;
- ☞ стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике и покрајине;
- ☞ поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области;
- ☞ решава сукоб надлежности између општинске управе и предузећа, организација и установа које на основу одлуке скупштине општине одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака (тј. у пословима које општина поверава наведеним субјектима), као и између општинских управа за поједине области;
- ☞ решава о изузећу начелника општинске управе;
- ☞ доноси свој пословник, којим се детаљније уређују његова организација, начин рада и одлучивања.

2. *Састав и начин избора.* – Општинско веће, према члану 45. став 5. ЗЛС, чини до 11 чланова (поред председника општине и његовог заменика, који су чланови већа по положају). Већ је било речи о томе да чланове општинског већа, на предлог председника општине, бира скупштина општине већином гласова од укупног броја одборника, као и да већу председава председник општине и да је заменик председника општине члан већа по положају. Закон не утврђује посебне услове за чланове већа, нити упућује на то ко може бити члан већа, а ни статуте које смо консултовали не уређују та питања. Према ЗЛС, чланови општинског већа бирају се на период од четири године, истовремено са избором председника општине и његовог заменика, а чланови већа не могу бити

одборници. Они могу имати задужења за поједине области рада из надлежности општине и бити на сталном раду у општини. Председавање, сазивање и руковођење седницама општинског већа припадају кругу права председника општине, који и одговара за законитост његовог рада. Веће одлучује на седници којој присуствује већина од укупног броја његових чланова, и то већином гласова присутних чланова, ако законом или статутом није предвиђена друкчија већина. Напоменуто је и да председник општине има право да обустави од примене одлуку већа за коју сматра да није сагласна закону, али у ЗЛС није прописано ко ће решити евентуални сукоб који се поводом тога може изродити, односно ко ће имати последњу реч о томе да ли је спорна одлука законита или није. Било би логично да у таквим случајевима постоји обавеза председника општине да затражи оцену суда о томе, уколико се жели да његови поступци буду објективни, а веће нешто више од његовог помоћног органа. Мандат члановима већа престаје са престанком мандата скупштине, као и у случају разрешења председника општине. Осим тога, члан општинског већа може бити разрешен пре истека времена на које је биран, на предлог председника општине или најмање једне трећине одборника.

3. *Напомена о градском већу.* – Осим по називу, градско веће је на исти начин законом уређено као и општинско веће, тако да се и све одредбе ЗЛС о општинском већу примењују на градско веће (члан 66. став 5. ЗЛС). Уз то је Законом о главном граду утврђено да Градско веће има 13 чланова, при чему је тај број непотребно или грешком фиксиран (*numerus clausus*), уместо да је речено да веће може имати до 13 чланова.

4. Општинска и градска управа

(положај и улога; организација; руковођење; месне канцеларије; помоћници председника општине, односно градоначелника; службенички статус и професионална етика; напомена о градској управи; комунална полиција; стандарди „добре управе“)

1. *Положај и улога.* – Општинска управа је носилац управне функције из оквира права и дужности општине (њеног изворног делокруга), а поред тога она извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини. Конкретније, општинска управа:

- ☞ извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа;

- ☞ решава у управном поступку у првом степену о правима, дужностима и правним интересима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из изворног делокруга општине;
- ☞ обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине и у томе врши посебна овлашћења утврђена чланом 60. ЗЛС (налаже решењем извршење мера и радњи, изриче мандатне казне, подноси кривичне пријаве и пријаве за привредне преступе и вођење прекршајног поступка, издаје привремена наређења и забране, обавештава друге надлежне органе и предузима друге мере за које је овлашћена);
- ☞ извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини из оквира права и дужности Републике и територијалне аутономије;
- ☞ припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће; и
- ☞ обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.

Положај општинске управе опредељен је, поред тога, њеним односима према скупштини општине, председнику општине и општинском већу, као и према органима Републике и територијалне аутономије у вези са извршавањем поверених послова. Као што је већ речено, скупштина општине уређује организацију општинске управе и врши контролу над радом општинске управе. Председник општине усмерава и усклађује рад општинске управе, а општинско веће поставља начелника општинске управе и врши контролно-надзорну функцију над општинском управом као и решава у другостепеном поступку. Начелник општинске управе одговара за свој рад и рад управе скупштини општине и општинском већу. У овом, прилично сложеном уређењу положаја општинске управе, нарочито пада у очи раздвајање функције усмеравања и усклађивања управе (која припада председнику општине) и контролно-надзорне функције (која припада општинском већу). Мада је то раздвајање резултат примене бицефалног модела извршне функције (власти) у општини, чини се да оно није најсрећније решење и да би уместо њега било боље да су обе наведене функције (усмеравање и усклађивање управе и контролно-надзорна функција над управом) поверене општинском већу, коме иначе одговара и начелник општинске управе. На тај начин се корпус овлашћења председника општине не би битније умањило, јер он иначе јесте водећа фигура у општинском већу. О односима државних органа и органа територијалне аутономије према општинској управи биће посебно речи (→ поглавље о односима локалне самоуправе и ширих заједница).

2. *Организација*. – Основни изглед организације општинске управе утврђен је одредбама ЗЛС, на тај начин што је одређено да се у општинама с мање од 50.000 становника општинска управа образује као јединствени орган, док се у онима са више од 50.000 становника могу образовати и општинске управе

за поједине области. Ближе уређивање организације предмет је одлуке коју доноси скупштина општине, на предлог општинског већа. Том одлуком, поред других питања, треба да се уреде овлашћења и организациони облици за извршавање појединих послова, односи општинске управе и других општинских органа, обавезе и одговорности општинске управе у извршавању својих послова, односи према грађанима, као и извештавање о раду. Посебним актом (правилником о унутрашњој организацији и систематизацији), који доноси начелник уз сагласност општинског већа, ближе се уређују унутрашње организационе јединице (као целине за обављање сродних послова) и врши распоред послова између њих, и утврђује број извршилаца за обављање појединих послова и услови за њихов пријем на рад. У вези с тим, потребно је имати у виду да се, према чл. 61. и 63. ЗЛС, у поступку пред општинском управом, у коме се решава о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица, примењују прописи о управном поступку и да такве послове могу обављати лица која имају прописану школску спрему, положен стручни испит за рад у органима државне управе и одговарајуће радно искуство, у складу са законом и другим прописом. Тај захтев произлази из потребе да се у свим органима (локалним и централним), као и у организацијама које врше јавна овлашћења, обезбеди законито и квалитетно решавање о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица, односно јединствен управноправни режим. Када се ради о пословима управног надзора и примењивања овлашћења у обављању тих послова, потребно је имати у виду да те послове могу вршити само запослени у статусу лица са посебним овлашћењима и одговорностима (инспектори). Тај статус они доказују легитимацијом у којој су побројана њихова овлашћења.

3. *Руковођење.* – Општинском управом, као јединственом службом, руководи начелник, а на тај положај може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци. Уколико се општинска управа организује у више управа, сваком од тих управа руководи начелник. Услови за његово постављење јесу: завршен одговарајући факултет (према области у којој је делокруг управе), положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци. Начелнике поставља општинско веће, на основу јавног конкурса, на период од пет година. Они могу имати заменика, а одговарају за свој рад и рад управе скупштини општине и општинском већу, сагласно статуту и одлуци скупштине о општинској управи. У круг њихових овлашћења спада доношење појединачних аката из надлежности управе, решавање сукоба надлежности између унутрашњих организационих јединица, решавање о изузећу службених лица у општинској управи, као и право постављања и разрешења руководиоца организационих јединица у управи. Они организују и непосредно руководе радом запослених у управи, а из њихове одговорности следи и то да су дисциплинске старешине у односу на запослене у управи.

4. *Месне канцеларије.* – Као организационе јединице општинске управе (њихова истурена одељења, односно облик деконцентрације општинске управе), месне канцеларије имају велики значај за лакше и економичније остваривање права, обавеза и правних интереса становника сеоских подручја која су удаљенија од седишта општине, као и за ефикаснији рад општинске управе. У месним канцеларијама, као што је то и сада случај, треба да се обављају послови у вези са вођењем матичних књига и матичном службом, издавањем одређених потврда и уверења о чињеницама о којима општинска управа води евиденције, пријемом и достављањем поднесака, давањем обавештења о поступцима за остваривање права и дужности грађана и други слични послови. Оне могу да обављају и одређене стручне и административне послове за потребе месне самоуправе, уколико она није у могућности да сама организује обављање тих послова. У вези са месним канцеларијама потребно је имати у виду то да њихово постојање превазилази значај самих послова које обављају, јер су оне најистуреније испоставе власти на терену. Управо полазећи од тога, ЗЛС је предвидео да се за обављање одређених послова из надлежности општинске и градске управе може организовати рад у месним заједницама, а послове који ће се на тај начин обављати и место њиховог обављања одређује председник општине на предлог начелника општинске управе (члан 77. ст. 2. и 3). У овом решењу је изостало јасно именоване месних канцеларија као традиционалног облика обављања таквих послова, а осим тога, нема довољно аргумената за решење по коме је образовање месних канцеларија ствар о којој одлучује председник општине. Њихово образовање треба да буде предвиђено одлуком о општинској управи, док у акту о унутрашњој организацији и систематизацији треба побројати послове који се обављају у месним канцеларијама и утврдити број радника у њима.

5. *Помоћници председника општине, односно градоначелника.* – Одредбама ЗЛС из 2002. године било је предвиђено да се у општинама и градовима могу постављати главни архитекта општине и други главни стручњаци за поједине области у управи, као и ангажовати уговором општински и градски менаџер. Искуства у примени решења о главним стручњацима била су мање или више успешна, а у погледу менаџера готово неуспешна. Нови ЗЛС је на сличан начин решио ово питање, очигледно исказујући незадовољство ранијом праксом, али и неспремност да се од ње сасвим одустане. Према његовом члану 58, статутом општине може се предвидети да се у општинској управи постављају помоћници председника општине за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и друго). Поставља их и разрешава председник општине, највише до три, а они покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења од значаја за развој области за које су постављени.

6. *Службенички стилајус и професионална етика.* – Посебно законско уређење статуса службеника општинске управе тек се очекује (вероватно у 2010. години), а за сада се на тај статус примењују одредбе Закона о радним односима у државним

органима из 1991. године. Законодавац је, наиме, још 1991. године заузео правилан став да правни статус службеника општинске и градске управе не треба да се уређује прописима о државној управи и државним службеницима, већ посебним законом. Тај је став потврђен и приликом доношења важећег Закона о државним службеницима од 2005. године (у његовом члану 189). У недостатку посебног закона, 1991. године је одлучено да се, као привремено решење, на статус службеника општинске и градске управе примењује наведени Закон о радним односима у државним органима, а то стање траје још увек (готово две деценије). Уз то се у питањима која нису уређена тим законом супсидијарно примењује општи режим радних односа, тј. Закон о раду. Као што је јасно да радници у органима локалне самоуправе нису државни чиновници, исто тако је јасно да општи режим радних односа утврђен Законом о раду није адекватан правни оквир који би могао да одрази специфичности њиховог професионалног ангажовања. Радници општинске управе нису радници приватних или државних предузећа, већ јавни службеници који врше послове сасвим другачије природе (послове јавне власти) и чија овлашћења укључују и она која су ауторитативне природе. У складу с тим, правни режим њиховог радног ангажовања треба да буде специфичан и у низу елемената уређен на исти или сличан начин као и за службенике државних органа, а нарочито у оним елементима који треба да обезбеде одговорно, законито и правилно обављање њихових послова. Такав режим треба да, поред другог, укључује дисциплинске и друге механизме за осигурање одговорности, систем напредовања и остале претпоставке професионализма. С друге стране, разлике у положају радника општинске и градске управе треба да нађу свој израз и у решењима о њиховом статусу, другачијим од оних за запослене у државним органима. Природа ауторитета општинске и градске управе другачија је него у државној управи и њено опхођење према грађанима мора бити другачије, а те и друге разлике морају да нађу одраз и у другачијем статусу службеника. Због тога се очекује да законодавац, кроз најављени закон о службеницима општинске и градске управе, што адекватније регулише њихова основна статусна питања. Тиме би се отклониле бројне дилеме у статусу ових службеника и омогућиле претпоставке за развој деполитизоване, професионалне и одговорне локалне управе, која почива на каријерном систему и јасним правилима о радним односима.

7. *Најомена о градској управи.* – У градовима се, према члану 66. ЗЛС и члану 32. Закона о главном граду, образује градска управа као јединствени орган или као више управа за поједине области. У градској управи, за разлику од општинске, може бити до пет помоћника градоначелника, с тим што је за град Београд посебно утврђена могућност постављања градског менаџера и градског архитекте. Остала решења ЗЛС о општинској управи односе се и на градску управу.

8. *Комунална полиција.* – Једну од правих специфичности градске управе представља увођење комуналне полиције, која ће се током 2010. године, на основу Закона о комуналној полицији, образовати као саставни део градске управе. Према том

закону, она ће обављати одређене комунално-полицијске и друге послове чијим обављањем се обезбеђује извршавање надлежности града у областима комуналних делатности, заштите животне средине, људи и добара и друго. Број комуналних полицајаца одређује се тако да на сваких пет хиљада становника не буде више од једног комуналног полицајца, а комуналном полицијом руководиће начелник. Пре почетка рада, комунални полицајци треба да заврше посебну обуку, а у обављању својих послова имаће следећа овлашћења: упозорење, усмено наређење, провера идентитета, довођење, прегледање лица и предмета, привремено одузимање предмета, видео надзор и употреба средстава принуде (физичке снаге, службене палице и средстава за везивање). Управо због таквих овлашћења, рад комуналне полиције мора да се налази под посебном контролом. Комунални полицајци ће носити униформу, са прописаним обележјима. У обављању својих послова и примени овлашћења, комунални полицајци ће сарађивати са полицијом. Очекује се да комунална полиција буде служба која ће пружити значајан допринос успешнијем извршавању укупних надлежности градова, а нарочито отклањању тешкоћа у извршавању појединачних аката градских органа и унапређивању јавног и комуналног реда. Комунална полиција или локална полиција иначе постоји у великом броју европских и других земаља, с тим што је у појединим од тих земаља она интегрисана у полицијски систем (за разлику од нашег случаја).

9. *Стандарди „добре управе“*. – Општинска и градска управа, као и државна, треба да претрпи темељну реформу. Трошкови општинске и градске управе претерано су високи, у њој ради превелики број људи (више од 24.000 запослених), а међу запосленима недостају стручњаци. Етагизам, бирократско понашање, претерани утицај политичких странака на запошљавање, напредовање и начин рада, неодговорност и корупција, као немиле појаве које сада царују у државној, али подједнако и у општинској и градској управи, морају бити искорењене, а уместо њих уведени стандарди понашања и рада управе који се у демократским земљама сматрају и називају стандардима „добре управе“. У најкраћем, реч је о захтевима да управа буде способна и професионална и да свој рад заснива на принципу владавине права и поштовања грађана и њихових права. Грађани су корисници услуга општинске и градске управе, а она мора да прихвати начело да постоји због грађана и ради обезбеђења поштене и недискриминаторске примене закона и других прописа. За такву управу, поред осавремењавања метода рада, обуке и промене свести људи који раде у управи, неопходно је и да ти људи буду ваљано награђени за свој рад, као и заштићени од променљиве политичке воље носилаца локалне власти, политичких странака и локалних моћника. Подједнако је важно да грађани контролишу управу и да се у њеном раду обезбеди поштовање принципа професионализма и политичке неутралности. Такође, систем напредовања и останак у служби морају да зависе искључиво од квалитета кадра, а стална обука службеника и набавка савремених информатичких и других средстава за рад морају бити брига шире заједнице, нарочито у општинама чија економска моћ то не омогућује.

5. Савет за међунационалне односе

(оснивање и састав; улога, делокруг и посебна права)

1. *Оснивање и састав.* – Обавеза оснивања савета за међунационалне односе, као самосталног радног тела, утврђена је чланом 98. ЗЛС и односи се на све општине и градове који имају национално мешовити састав становништва. Таквима се сматрају оне општине и градови у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији. Као један од обавезних елемената у структури органа и служби јединица локалне самоуправе, такав савет је предвиђен у статутима око трећине општина. Савет чине представници српског народа и националних мањина, које учествују са више од 1% у укупном становништву општине, односно града. Састав савета и избор чланова, као и његов делокруг и начин рада, уређују се одлуком скупштине, која се доноси већином гласова од укупног броја одборника у складу са статутом. У саставу савета представници српског народа и националних мањина треба да буду равномерно заступљени, тако да нити српски народ нити једна од мањина не може имати већину. Одлуке савета доносе се консензусом његових чланова.

2. *Улога, делокруг и посебна права.* – Основна улога савета састоји се у разматрању питања која се тичу остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, заузимању ставова и давању предлога о тим питањима, као и вршењу посебних права, у складу са законом и статутом. Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину, која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Уз то, скупштина и извршни органи општине дужни су да предлоге свих одлука које се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету, као и националним саветима националних мањина (члан 26. став 3. Закона о националним саветима националних мањина). Поред тога, савет за међунационалне односе има законом утврђено право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине општине ако сматра да су њима непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету, као и право да под истим условима пред Врховним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине општине са статутом општине. Као што се може видети, из улоге и посебних права савета произлази да он није обично

саветодавно тело, већ тело са законом утврђеним правима и осигураним нарочитим положајем. Све што је речено о овом телу у општини, важи и за такво тело у граду.

6. Заштитник грађана (омбудсман)

(оснивање, избор и статус; улога и надлежност; овлашћења и начин поступања)

1. *Оснивање, избор и стајус.* – Могућност оснивања институције заштитника грађана (омбудсмана) била је, најпре, предвиђена у ЗЛС од 2002. године, и то под именом грађанског браниоца. На темељу те одредбе, у једном броју општина и градова ова је институција и основана. Нови ЗЛС је изменио назив ове институције у заштитника грађана (члан 97), сагласно терминологији коју Устав користи за истоврсну институција на републичком нивоу. Ради се о факултативном елементу у структури органа и служби јединица локалне самоуправе. Да би се заштитник грађана увео потребно је да се створи правна основа за његово постојање у статусу, као и да се статутом и другим општим актом (одлуком) уреде његове надлежности и овлашћења, начин поступања, услови и начин избора и престанка дужности. Тим актима нарочито треба да се уреди статус заштитника грађана, који је у ЗЛС остао недоречен. Осим што је ЗЛС одредио улогу заштитника грађана и да две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљену заједничког заштитника грађана, другим питањима његовог положаја није се бавио. Логично би било да скупштина општине поставља заштитника грађана из реда угледних и политички непристрасних личности, како би он могао да буде један од кључних актера у борби против незаконитости и неправилности у раду општинских органа. Из такве његове улоге следи могућност да се он нађе у сукобу са функционерима и локалним центрима моћи, па би због тога било веома важно да он буде биран у нарочитој процедури (квалификованом одборничком већином), као и да буде заштићен од произвољног разрешења. Томе би могло да послужи прецизно утврђивање случајева у којима му дужност може престати пре истека мандата, као и прописивање да се разрешава по истом поступку по ком се бира. Поред решења у Закону о заштитнику грађана, за углед могу послужити и упоредна искуства, према којима је носилац функције омбудсмана обично дипломирани правник са искуством у управи или судству, а његов мандат временски траје дуже од мандата скупштине која га бира. Као пресудно питање за његов успех, поред његових личних квалитета, угледа и подршке јавности, показује се обезбеђење његове финансијске и функционалне независности од извршне власти.

2. *Улога и надлежност*. – Основна улога заштитника грађана јесте у томе да контролише поштовање права грађана, да утврђује повреде тих права учињене акцима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, и то када се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе (члан 97. став 1. ЗЛС). У ствари, он врши општу контролу над радом управе и јавних служби јединице локалне самоуправе и штити права грађана од лошег рада управе и јавних служби. Својим превентивним и накнадним деловањем (испитивањем притужби грађана на рад општинске управе и служби), заштитник грађана, као што му и назив говори, брани и унапређује људска и мањинска права од повреда које тим правима наносе општинска управа и службе. Ту улогу он врши у име скупштине и снабдевен њеним ауторитетом, али и са значајним ослоном на јавност. Циљ његове интервенције јесте у отклањању последица рђавог поступања управе и јавних служби, с тим што он није овлашћен да мења или укида њихове акте (за такву интервенцију постоје друга, правна средства контроле). Конкретним препорукама и критиком, заштитник грађана указује управи и јавним службама на њихов погрешан рад и предлаже им како да исправе пропусте. Контрола коју врши обухвата све појединачне акте и поступања у вршењу управне делатности, укључујући поступања супротна прописима, неправилности, спорост, алкавост, нељубазност и некоректност сваке врсте. Његова надлежност простире се на рад општинске управе, комуналних предузећа и других јавних служби које оснива општина, као и на друге вршиоце поверених послова из оквира права и дужности општине. Акти и рад скупштине, председника општине и општинског већа требало би да буду изузети од контролне акције заштитника грађана. Исто тако, од његове надлежности изузете су оне повреде права које настају повредом прописа државе и покрајине (за те повреде су надлежни републички и покрајински заштитник грађана).

3. *Овлашћења и начин поступања*. – Заштитник грађана ступа у акцију на основу поднетих притужби грађана и по сопственој иницијативи. Његова канцеларија мора бити отворена за све грађане, а поступак бесплатан. Да би поступао по притужби грађана, услов је да су исцрпена сва расположива правна средства, односно да је грађанин већ користио или да му је објективно било отежано коришћење права на жалбу у поступку пред управом и коришћење права на судску заштиту. Такође је правило да он делује пошто наступи коначност и извршност управног акта. Изузетно, у упоредној пракси се допушта да омбудсман реагује и пре тога (пре извршења акта који је стекао својство коначности и извршности) ако је у питању груба повреда права грађана, чије би последице касније било тешко отклонити. Притужба треба да се уложи у року који је утврђен одлуком о заштитнику грађана, а подносилац притужбе не сме због обраћања трпети било какве штетне последице. Пошто оцени да је надлежан за поступање по притужби, заштитник грађана спроводи истрагу и може да прегледа сву документацију у вези са предметом на који се притужба односи, као и да узима изјаве од службених лица и сведока. С тим у вези, у одлуци о заштитнику грађана треба да буду прописане

дужности управе и јавних служби према заштитнику грађана, како би оне одговарале његовим поменутиим истражним овлашћењима и он могао да несметано спроведе истрагу. На основу утврђеног чињеничног стања, он даје своје мишљење о томе да ли постоје неправилности у поступању управе и јавних служби. У случају да, по његовом суду, постоји повреда прописа или неправилан рад управе и јавних служби којима се повређују права и интереси грађана, он сачињава предлоге и препоруке за отклањање недостатака и доставља их управи и јавним службама, а они су дужни да му у одређеном року одговоре шта су предузели поводом тога. Ако би реакција изостала или била половична, заштитник грађана има право да се обрати скупштини и јавности критиком рада управе и јавних служби, као и упозорењима на појаву лошег рада, односно непоштовања прописа и неправилности у раду управе и јавних служби. Поред тога, овлашћен је да скупштини предлаже измене прописа и лоше праксе, као и да покреће иницијативе за кажњавање и смењивање одговорних лица у управи и јавним службама. Напоменимо и то да се омбудсман широм света потврдио као једна од корисних демократских институција и да је његово увођење стога веома потребно на локалном нивоу.

7. Општинске и градске јавне службе и јавне агенције

(право на оснивање јавних служби; надзорна права органа општине и града; однос према грађанима као корисницима услуга; јавне агенције)

1. *Право на оснивање јавних служби.* – Организовање јавних служби представља право и дужност јединица локалне самоуправе, које потврђује и Устав, уз упућујућу норму према којој се делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују законом (члан 137. ст. 4. и 5). Циљ оснивања јавних служби састоји се у обављању делатности којима се омогућује остваривању права и дужности јединице локалне самоуправе и задовољавање потреба локалног становништва (члан 7. став 1. ЗЛС). Међу таквим делатностима налазе се првенствено комуналне делатности, затим делатности одржавања стамбених зграда, уређивања и коришћења грађевинског земљишта, уређивања и коришћења пословног простора, изградње и одржавања локалних и некатегорисаних путева, установе и организације у области социјалне заштите, културе и других друштвених делатности и још неке друге. Као организационе облике за вршење таквих делатности, ЗЛС наводи предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу. За оснивање служби, комуналних јавних предузећа, установа и организација надлежна је скупштина јединице локалне самоуправе, а из члана 32. тачка 8. ЗЛС произлази да те службе, предузећа, установе и организације треба да буду претходно

утврђене статутом јединице локалне самоуправе. Све такве службе, предузећа, установе и организације оснивају се у складу са законом који уређује одговарајућу делатност. Одлука о броју и делатности појединих служби, предузећа, установа и организација треба да зависи од обима послова у појединим општинама и градовима, финансијских потенцијала и других критеријума. Уместо оснивања јавне службе, установљена је могућност (члан 7. став 2. ЗЛС) да се обављање послова појединих или већине таквих делатности уговором повери правним или физичким лицима (на пример, превоз путника, одржавање стамбених зграда, одржавање чистоће и друго). Поверавање се врши уговором, на начелима конкуренције и јавности, односно сагласно прописима о јавним набавкама. У ствари, овде је реч о концесионирању јавне службе.

2. Надзорна права општинске управе и града. – Оснивањем служби, предузећа, установа и организација за обављање делатности јавних служби, као ни поверавањем обављања тих делатности правним или физичким лицима, не престаје одговорност општинских органа за уредно и квалитетно обављање тих делатности. У том циљу, општински органи су дужни да врше надзор који у случају оснивања служби, предузећа, установа и организација обухвата:

- ☞ уређивање услова и начина обављања делатности, у складу са законом;
- ☞ именовање и разрешење управног и надзорног одбора;
- ☞ постављање и разрешење директора;
- ☞ давање сагласности на статуте;
- ☞ управни надзор; и
- ☞ решавање у другостепеном управном поступку, као и решавање сукоба надлежности између општинске управе и предузећа, организација и установа које, на основу одлуке скупштине општине, одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака.

Када је реч о надзору над обављањем истих делатности у режиму поверавања правним или физичким лицима, тај надзор треба да се остварује првенствено вршењем надзорних права од стране општинске управе и контролом поштовања услова за обављање поверених послова који су утврђени уговором о поверавању.

3. Однос према грађанима као корисницима услуга. – Комунална јавна предузећа и службе постоје да би грађанима општине и града пружале одређене услуге. Прихватање те просте чињенице представља огроман проблем за већину наших јавних предузећа која су из свог монополског положаја извела погрешан закључак да постоје због себе самих и да опстају на добрим односима својих директора са носиоцима локалне политичке власти, који су ту да им обезбеде буџетске субвенције у случају губитака. Лош квалитет услуга које пружају и негативно мишљење већине грађана о њиховом раду, за њих су неупоредиво мањег значаја. Управне одборе тих предузећа не чине представници грађана као корисника услуга, већ представници политичких странака на власти, којима чланство

у тим одборима једино служи као синекура и прилика да себи и својој партији обезбеде неке користи. Због свега тога, рад тих предузећа је често вођен некономским принципима, расипништвом и нерентабилношћу, прекомерним запошљавањем на рачун локалног буџета (у установама и јавним предузећима општина и градова запослено је укупно преко 55.000 људи), као и слабостима друге врсте. Тачно је да су цене појединих услуга релативно ниске (не свих!), али је исто тако тачно да грађани често превише плаћају за оно што кроз те услуге добијају. Због свега тога, јавна предузећа и службе треба да се реформишу, као и да се отвори простор за конкуренцију приватног сектора, а неке од тих служби што пре приватизују. Циљ таквих мера је пружање квалитетних и по ценама прихватљивих услуга, као и далеко већи утицај грађана као корисника услуга на квалитет и цену пружених услуга.

4. Јавне агенције. – Јединице локалне самоуправе имају право да оснивају јавне агенције за своје потребе, када су за то овлашћене својим општим актом и ако су испуњени услови за оснивање утврђени Законом о јавним агенцијама (2005). Права оснивача у име општине и града врши њихов орган одређен општим актом, а јавној агенцији могу се поверити послови из изворног делокруга који по врсти и природи одговарају управним пословима. Надзор над прописима и радом јавне агенције врши надлежни орган општине и града, који решава и о жалбама на решења које јавне агенције доносе у управном поступку. За директора агенције може бити именовано лице које има најмање три године радног искуства у области из делокруга јавне агенције. Сва остала правила из Закона о јавним агенцијама која важе за јавне агенције чији је оснивач Република Србија, примењују се и на јавне агенције које оснивају општине и градови.

Правни извори:

Устав Републике Србије (2006); Закон о локалној самоуправи (2007); Закон о локалној самоуправи (2002); Закон о главном граду (2007); Закон о локалним изборима (2007); Закон о радним односима у државним органима (1991); Закон о државним службеницима (2005); Закон о раду (2005); Закон о комуналној полицији (2009); Закон о општем управном поступку (1997); Закон о заштити права и слобода националних мањина (2002); Закон о националним саветима националних мањина (2009); Закон о Заштитнику грађана (2005); Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (2000); Закон о привредним друштвима (2004); Закон о комуналним делатностима (1997); Закон о јавним службама (1991); Закон о јавним агенцијама (2005); Општински и градски статuti.

Коришћена и препоручена литература:

Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004; Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица, 1994; Ђорђевић, С., *Ренесанса локалних власти: ујоредни модели*, Београд, 2003; Јеринић, Ј., „Водич за одборнике и одборнице“, часопис *Локална самоуправа: процеси и пракса*, Београд, 1/08, стр. 14 – 37; Маринковић, Р., *Локална самоуправа: старе и нове недоумице*, Београд, 1998; Марковић, М. и Ђокић, Б., *Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о главном граду, Закон о територијалној организацији Републике Србије и Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи*, Београд, 2008; Миловановић, Д., *Правно усвојење локалне самоуправе*, Београд, 1994; Милосављевић, Б., *Омбудсман: заштитник права грађана*, Београд, 2001; Милосављевић, Б., *Управно право*, Београд, 2008; Милосављевић, Б., *Право локалне самоуправе* (скрипта), Београд, 2008; Милосављевић, Б. и Поповић, Д., *Уставно право*, Београд, 2008; Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бања Лука, 2008; Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коментар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009.

ГЛАВА 5.

НЕПОСРЕДНО УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И МЕСНА САМОУПРАВА

1. Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе

(значај; грађанска иницијатива; додатни формални услови за покретање иницијатива; збор грађана; референдум; остали облици грађанског утицаја на послове локалне самоуправе; упоредна искуства и домаћа пракса)

1. Значај. – Као што смо видели у првом поглављу, представничко одлучивање о пословима локалне самоуправе представља у читавом свету основни начин одлучивања, док су облици непосредног одлучивања од стране грађана сразмерно слабијег значаја. И поред таквог међусобног односа између непосредног и представничког одлучивања, првом од њих даје се ранг уставне категорије и настоји се да оно буде очувано, превасходно као претходни или, ређе, као коначни вид одлучивања о суженом броју најважнијих питања. На томе инсистира и ЕПЛС. Разлог томе налази се у чињеници да је непосредно одлучивање у самим темељима поимања локалне самоуправе као непосредне демократије. И наш Устав у члану 176. став 1. утврђује да *грађани* имају право на локалну самоуправу и да је они остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника, стављајући непосредно одлучивање на прво место. Тај ред првенства поштује и ЗЛС, који у члану 2. истиче да се право грађана на локалну самоуправу остварује непосредно и преко слободно изабраних представника. Грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе јесу, дакле, носиоци права на

управљање пословима локалне самоуправе, с тим што они то своје право остварују непосредно и преко слободно изабраних представника. Исти закон, затим, у својој структури напушта назначени ред првенства, уређујући облике непосредног учешћа грађана после уређивања структуре органа и служби јединица локалне самоуправе, чега смо се и ми овде држали. Као три законска облика непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, одредбама ЗЛС предвиђени су грађанска иницијатива, збор грађана и референдум. При том је само референдум облик доношења одлука, док су грађанска иницијатива и збор грађана облици претходног изјашњавања као дела процеса одлучивања, којима грађани предлажу скупштини и другим органима општине и града да се неко питање реши њиховим одлукама. Према томе, произлази да реални значај предвиђених облика непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе зависи од две ствари: прво, од круга питања о којима се одлучује путем референдума и, друго, од односа скупштине и других органа јединице локалне самоуправе према иницијативама и предлозима грађана. Поред наведена три законска облика непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе, постоје и одређени други облици грађанског утицаја на локалне послове (→ став б).

2. *Грађанска иницијатива*. – Према ЗЛС, грађанска иницијатива има исти значај као и законодавна иницијатива на државном нивоу. Њоме грађани предлажу скупштини јединице локалне самоуправе да донесе акт којим ће уредити одређено питање (које није уређено) или да измени статут или други општи акт (тј. да неко питање другачије уреди) или да распише референдум у складу са законом и статутом. Питање чије се уређивање иницијативом предлаже мора бити из изворног делокруга јединице локалне самоуправе. Као подносиоци иницијативе могу се, као и код остала два облика непосредног учешћа грађана (збора грађана и референдума), појавити само они грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе. Иницијативу може покренути сваки грађанин, група грађана, удружење или организација, а да би иницијатива била пуноважна потребно је да буде подржана одређеним бројем потписа. Према члану 68. ЗЛС, статутом јединице локалне самоуправе утврђује се број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, који не може бити мањи од 5% бирача. То практично значи да је општинама и градовима остављена слобода да у статутима утврде већи број потписа од законског минимума. Међутим, ако општине и градови са великим бројем становника утврде тај проценат изнад 5%, поставља се питање да ли је тај захтев претеран. На пример, ако град утврди тај број на 10% и има преко 150.000 бирача, онда ће за грађанску иницијативу бити потребно преко 15.000 потписа, што је реално тешко обезбедити, изузев када иницијативу покрене или подржи политичка странка са одговарајућим средствима и активистима. Пошто је циљ грађанске иницијативе у предлагању правног уређивања одређеног питања или у предлагању расписивања референдума, то је и законодавац само утврдио обавезу скупштине да поводом

пуноважне иницијативе одржи расправу и достави грађанима образложен одговор у року од 60 дана од добијања предлога (члан 68. став 2. ЗЛС). Грађанска иницијатива има, према томе, коначну сврху у обавезивању скупштине да се изјасни о предлогу садржаном у њој, с тим што скупштина може да предлог прихвати или да га одбије са образложењем, а у оба случаја дужна је да о томе обавести грађане. Подносиоци иницијативе имају право да поднесу конкретизовану иницијативну (праћену предлогом акта чије доношење иницирају, формулисаног по члановима) или да у предлогу искажу своју вољу о томе како одређено питање треба уредити, односно да наведу разлоге због којих је то потребно, остављајући органима општине да такву иницијативу, уколико она буде прихваћена, конкретизују у предлогу акта. У неким земљама одбијању предлога од стране скупштине дат је сасвим другачији значај, тако да је она дужна да, истовремено са одбијањем предлога, распише референдум о питању покренутом пуноважном грађанском иницијативом. То, међутим, код нас није случај.

3. *Додатни формални услови за покретање иницијативе.* – Законом о референдуму и народној иницијативи (1994), који се примењује и на подношење иницијатива и одржавање референдума у јединицама локалне самоуправе, утврђени су одређени формални услови и правила о покретању и комплетирању иницијативе. Да би се започела иницијатива, мора се основати иницијативни одбор од најмање три члана, који сачињава предлог из ког се морају јасно видети правци промена или решења која се предлажу, а тај се предлог доставља скупштини ради обавештавања. Пре почетка прикупљања потписа, иницијативни одбор је дужан да пријави ту чињеницу органу унутрашњих послова у општини (полицији) и има на располагању седам дана за прикупљање потписа. Листа потписника треба да садржи законом прописане податке за сваког потписника и његов својеручни потпис. Иницијатива се затим доставља скупштини општине, која проверава да ли је сачињена у складу са законом, па ако је то случај приступа се фази одлучивања о иницијативи. Ако скупштина сматра да иницијатива није сачињена у складу са законом, може је одбацити (без разматрања), а иницијативни одбор има право да скупштини уложи приговор и поднесе жалбу Врховном суду, чија је одлука по жалби коначна. Наведена правила могу се изложити озбиљним приговорима. Прво, није рационално да скупштина, којој се доставља обавештење о намераваној иницијативи, још у тој фази (пре прикупљања потписа) не верификује правоваљаност намераване иницијативе, уместо да чека да се прикупе потписи и тек потом проверава да ли је иницијатива сачињена у складу са законом и правно могућа. Друго, није у складу са схватањем права грађана на подношење иницијативе као Уставом и законом признатог права да се почетак прикупљања потписа условљава обавезом пријављивања полицији, а још је мање исправно да рок за прикупљање потписа износи максимално седам дана (у упоредном законодавству тај рок износи од једног до шест и више месеци, како би се омогућило грађанима да прикупе потписе без подршке политичких странака). И треће, недовољно је разрађен механизам за

заштиту права подносилаца иницијативе у случају одбацивања иницијативе без расправе о њој. Изнете слабости су резултат чињенице да је наведени закон донет у једном другачијем времену, у коме се на иницијативност грађана није радо гледало.

4. *Збор грађана.* – На зборовима грађана расправља се и дају се предлози о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе, а они се сазивају за део територије јединице локалне самоуправе утврђен статутом (насеље, изборна јединица, месна заједница или делови насеља као што су засеоци, улице и слично). Статутом општине и града могу се утврдити и одређена питања која се обавезно износе на зборове грађана у циљу расправе и прибављања предлога о тим питањима (на пример, програм развоја, предлог буџета, урбанистички план, планови рада комуналних предузећа и слично). Такви зборови имају облик консултативног збора и њих би требало да сазивају председник општине или председник скупштине. Изван таквих случајева, зборове би могли да сазивају председник месне заједнице или другог облика месне самоуправе, поједини грађани и групе грађана, као и њихова удружења и организације, на начин предвиђен статутом. У одредбама ЗЛС (члан 69. став 5) прописано је да се начин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређују статутом и одлуком скупштине општине. Приликом таквог уређивања не би требало непотребно формализовати одржавање зборова, нити би требало на било који начин ограничавати право грађана да сазову и одрже збор (на пример, обавезивањем сазивача збора да тражи неку врсту сагласности од општинских органа или да их обавезно претходно обавештава о збору). Према ЗЛС, зборови грађана су слободни да расправљају и дају предлоге о свим питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе, а своје захтеве и предлоге усвајају већином гласова присутних и упућују их скупштини или појединим органима и службама јединице локалне самоуправе. Наведени органи и службе имају дужност да у року од 60 дана од одржавања збора размотре захтеве и предлоге грађана и да о њима заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру, као и да о томе обавесте грађане. Најчешће, зборови грађана формулишу захтеве и предлоге за решавање конкретних проблема у свом насељу, који могу да се реше било предузимањем мера, односно већом активношћу органа, служби и предузећа, било доношењем, односно изменама општинских прописа. У формулисању захтева и предлога, према неким статутима, општинска управа је дужна да пружи стручну помоћ збору грађана.

5. *Референдум.* – Референдум је облик одлучивања (доношења одлука) од стране грађана са бирачким правом, а о питањима из надлежности скупштине јединице локалне самоуправе. Одлуку о расписивању референдума доноси увек скупштина, с тим што она то чини по сопственој иницијативи или на захтев грађана. Када се ради о расписивању референдума на иницијативу скупштине, она је у принципу власна да било које значајније питање из свог делокруга изнесе на референдум. Међутим, постоје питања која нису погодна за одлучивање

путем референдума (круг таквих питања у односу на републички референдум утврђен је у члану 108. став 2. Устава) и таква је питања требало искључити од могућности изношења на општински референдум (буџет и финансијска питања, изборне надлежности скупштине и слично). У статутима се за доношење одлуке о изношењу неког питања из делокруга скупштине на референдум захтева квалификована одборничка већина. Према ЗЛС не постоји ниједно питање за које је утврђена обавеза одлучивања путем референдума (тзв. обавезни референдум), али је чланом 70. став 2. тог закона утврђена дужност скупштине да распише референдум о питању из свог делокруга на предлог који поднесе најмање 10% бирача, поднет у складу са законом и статутом. Иначе, одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Одлука донета на референдуму обавезна је, а скупштина јединице локалне самоуправе не може је ставити ван снаге, нити изменама и допунама мењати њену суштину у наредном периоду од годину дана од дана доношења одлуке. У ЗЛС није посебно предвиђена могућност расписивања референдума на делу територије општине и града, на коме би се одлучивало о неком питању од значаја за грађане са тог дела територије. Такав је референдум ипак могућ, на пример, у случају доношења одлуке о увођењу самодоприноса за одређени део подручја јединице локалне самоуправе. Отуд следи да је, поред општинског референдума (који се расписује за читаву територију јединице локалне самоуправе и на ком се одлучује о питањима из надлежности скупштине), могућ и референдум за одређени део подручја на ком одлучују становници тог подручја, доносећи одлуке које њих обавезују.

6. *Остали облици грађанског учешћа на послове локалне самоуправе.* – Поред три изложена законска облика непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе, као и њиховог учешћа на изборима за одборнике, грађани могу на још неколико начина да утичу на послове локалне самоуправе. Већ је било речи о томе да грађани могу да учествују у раду радних тела скупштине (кад је то предвиђено статутом), као и о томе да се грађани бирају за чланове савета за међунационалне односе. Такође, постоји уставно право грађана да скупштини и другим органима јединица локалне самоуправе подносе своје предлоге, представке, притужбе и жалбе, на које треба да добију одговор у року од 30 дана. Они имају и могућност да затраже пријем код председника општине, председника скупштине и других званичника и да им изложе своје предлоге и примедбе на рад органа јединице локалне самоуправе. Преко својих удружења и невладиних организација, грађани могу да покрећу неформалне иницијативе и да остварују сарадњу са органима јединице локалне самоуправе, а у неким општинама је већ дошло до потписивања протокола о сарадњи између општинских органа и невладиних организација. И локални медији могу бити значајан облик утицаја на рад органа локалне самоуправе. Сви наведени облици утицаја представљају у исто време и облике неформалне контроле грађана и организованих делова локалне

јавности над радом органа јединица локалне самоуправе, а њихов значај треба да расте упоредо са процесом демократизације и изградњом институција цивилног друштва. Почетну претпоставку за контролу над радом органа јединице локалне самоуправе представља обавеза органа и служби јединице локалне самоуправе да обавештавају јавност о свом раду (члан 71. став 1. ЗЛС), као и поштовање уставног права грађана на приступ подацима од јавног значаја у поседу органа јавних власти.

7. Упоредна искуства и домаћа пракса. – Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе код нас су занемарени и реално слабо развијени. Општински референдум се користи сасвим изузетно, а веома је мали број поднетих грађанских иницијатива. Референдум на делу подручја општине користи се нешто чешће, а његов предмет је углавном увођење месног самодоприноса. Општински органи, са своје стране, ретко се опредељују да организују зборове грађана на којима би се расправљало о важним питањима развоја и решавању виталних локалних проблема, а јавне расправе о битним одлукама недовољно се користе и често своде на формалност. Уместо мишљења својих суграђана, носиоцима функција власти у јединицама локалне самоуправе по правилу је далеко битније шта о њиховом раду мисле центре њихових политичких странака (од којих и пресудно зависе). Међу разлозима за такво стање извесно се налази постојећи пропорционални изборни систем који се примењује за локалне изборе, у коме се гласови дају листама странака, а не појединцима. Тај би систем због тога ваљало што пре мењати, у смеру неке од варијанти већинског или мешовитог изборног система. Описана ситуација у Србији на овом пољу је слична оној у земљама у окружењу. За разлику од тога, постоје европске земље које веома много полажу на развој непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе и у томе имају знатне успехе. Често се као један од најбољих примера за то истиче Швајцарска, у којој постоје мале општине, тако да се у око 80% њих искључиво користи непосредна демократија (без представничких органа), а у преосталих 20% (које су по броју становника веће) широко се користе облици непосредног одлучивања грађана уз одлучивање представничких органа. Слично томе, у енглеским парохијама, као основним јединицама, користи се образац непосредне демократије. У новије време и у Словенији је примењена слична пракса у малим општинама, у којима се одлучује на зборовима свих грађана са бирачким правом. Генерално, у низу других европских земаља, нарочито током протекле две деценије, посвећује се изузетна пажња јачању непосредног учешћа грађана и изналазе нови облици, прикладни савременом начину живота, за консултовање грађана и њихово укључивање у решавање проблема својих локалних заједница. У том циљу је и Савет Европе усвојио 1996. године Препоруку о референдуму и народној иницијативи грађана на нивоу локалних заједница, а 2001. године Препоруку о учешћу грађана на локалном нивоу, која је сачињена на основу две и по деценије дугих активности усмерених развоју демократије на локалном и регионалном нивоу.

2. Месне заједнице и други облици месне самоуправе

(циљеви и начин образовања; статут месне заједнице и других облика месне самоуправе; поверавање послова; средства за рад)

1. *Циљеви и начин образовања.* – Облици месне самоуправе имају значај посебних облика интересног организовања грађана и, такође, значај још једног од формалних начина учешћа грађана у обављању послова локалне самоуправе. Основни циљ образовања месних заједница и других облика месне самоуправе састоји се у задовољавању општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју јединице локалне самоуправе. Закон се не упушта у конкретизовање потреба које становништво може да задовољава у оквиру месне самоуправе, изузев што упућује на то да се послови које врши месна самоуправа утврђују њеним статутом, у складу са статутом јединице локалне самоуправе и актом (тј. одлуком скупштине општине и града) о оснивању месне самоуправе. Према члану 72. ЗЛС, у селима се оснивају месне заједнице и други облици локалне самоуправе, с тим што се месна заједница по правилу образује за једно село, а може се образовати и за два или више села. Закон не упућује на то који се други облици локалне самоуправе, осим месних заједница, могу образовати у селима, нити то чине статути општина које смо консултовали. За градска насеља се у истом члану ЗЛС утврђује да се у њима могу образовати месне заједнице и други облици месне самоуправе, при чему се као примери наводе кварт, четврт и рејон. Статутом општине уређује се оснивање и рад месних заједница и других облика месне самоуправе, а одлуком скупштине општине, која се доноси већином од укупног броја одборника и уз претходно прибављено мишљење грађана, одлучује се о образовању, подручју за које се образују и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе. Образовање месних заједница и других облика месне самоуправе јесте, према томе, законом утврђена обавеза општина и градова у погледу сеоских подручја, док је у случају градских насеља законом само установљена могућност (право), а не и обавеза оснивања месних заједница и других облика месне самоуправе, тако да од статута општине и града, зависи да ли ће оне бити образоване. За разлику од тога, начин образовања и укидања месних заједница и других облика локалне самоуправе у граду Београду, утврђује се Законом о главном граду и Статутом града, при чему тим законом није утврђена обавеза њиховог образовања (већ само могућност, чија реализација зависи од Статута града Београда). Према подацима, у Србији постоји око 3.000 месних заједница, с тим што

су оне, са изузетком подручја Аутономне Покрајине Војводине, углавном занемарене од општина и градова, односно потпуно препуштене иницијативности грађана (која је генерално слаба). Имајући у виду величину општина у Србији и неразвијеност облика непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, месне заједнице би могле да представљају један од важних елемената управљања јавним пословима од најнепосреднијег интереса за становништво. У њима би требало неговати и праксу непосредног одлучивања о свим важнијим питањима (на скупштинама или зборовима грађана). Да би се то догодило, било би потребно заузети јасан став о природи и улози месне самоуправе и евентуално доградити ЗЛС у том делу.

2. *Статут месне заједнице и других облика месне самоуправе.* – Основни правни акт месне заједнице и другог облика месне самоуправе није по називу опредељен у ЗЛС, а у пракси је то њихов статут. Он се доноси у складу са статутом општине и одлуком о оснивању месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе. Њиме се утврђују послови, органи и поступак њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе. Месна заједница и други облик месне самоуправе имају својство правног лица, у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању.

3. *Повераванье послова.* – Јединица локалне самоуправе може одлуком своје скупштине да свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе повери вршење одређених послова из изворног делокруга. Када то чини, дужна је и да обезбеди потребна средства за обављање поверених послова. При поверавану послова полази се од процене о томе да ли су ти послови од непосредног и свакодневног значаја за живот становника месне заједнице. Надзор над обављањем поверених послова врши општинска управа.

4. *Средства за рад.* – Прем члану 75. ЗЛС, средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, јесу:

- ☞ средства утврђена одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и средства од самодоприноса;
- ☞ средства од донација;
- ☞ приходи које месна заједница и други облик месне самоуправе остваре својом активношћу.

Средства за рад се користе у складу са финансијским планом, који доноси месна заједница, односно други облик месне самоуправе, уз сагласност надлежног органа општине, односно града. Када се ради о самодоприносу, потребно је напоменути да одлуку о његовом увођењу доносе грађани непосредно, тајним гласањем или личним изјашњавањем уз потпис, као то и да се новчана средства која се прикупљају на основу одлуке о самодоприносу уведеном за подручје месне заједнице уплаћују

на рачун те месне заједнице. Као и други корисници буџета јединице локалне самоуправе, месне заједнице имају одређене обавезе о којима ће бити речи у наредном поглављу.

Правни извори:

Устав Републике Србије (2006); Закон о локалној самоуправи (2007); Закон о главном граду (2007); Закон о референдуму и народној иницијативи (1994); Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004); Општински и градски статутуи.

Коришћена и препоручена литература:

Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004; Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица, 1994; Chmura, K., Karzen, M. i Kuzmanović, M., *Priručnik za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave*, Zagreb, 2005; Ђорђевић, С., *Ренесанса локалних власти: ујоредни модели*, Београд, 2003; Јеринић, Ј., „Водич за одборнике и одборнице“, часопис *Локална самоуправа: иројиси и иракса*, Београд, 1/08, стр. 14 – 37; Јовичић, М., *Референдум: иокушај ујореднојравној исјираживања*, Београд, 1957; Kaufman, B. (ed.), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Amsterdam, 2005; Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сјаре и нове недоумице*, Београд, 1998; Марковић, М. и Ђокић, Б., *Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о главном граду, Закон о итеријоријалној орјанизацији Републике Србије и Закон о иоиврђивању Евројске иовеле о локалној самоуправи*, Београд, 2008; Марковић, Р., *Уставно ираво и иолијичке инсјиијуције*, Београд, 2005; Милосављевић, Б., *Ујравно ираво*, Београд, 2008; Милосављевић, Б. и Поповић, Д., *Уставно ираво*, Београд, 2008; Милосављевић, Б., *Право локалне самоуправе*, (скрипта), Београд, 2008; Милосављевић, Б., *Грађанско учешће на локалном нивоу: анализа иравној оквира и иолијичке у Србији и друјим евројским земљама*, Београд, 2006; Strecker, M., „Референдум и грађанска иницијатива,“ у: *Општински сјайиуји: шанса да се искористе све мојућности које иружа Закон о локалној самоуправи*, Краљево, 2004, стр. 19 – 35; Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бања Лука, 2008; Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коменјар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009; Фридрих, К., *Консјиијуционална демократија*, Подгорица, 2005.

ГЛАВА 6.

ФИНАНСИРАЊЕ И ИМОВИНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Систем финансирања послова јединица локалне самоуправе

(буџет јединице локалне самоуправе; начин обезбеђивања буџетских прихода; расходи буџета; могућност задуживања)

1. Буџет јединице локалне самоуправе. – Устав утврђује да се послови, односно надлежности свих нивоа власти (Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе) финансирају из пореза и других прихода утврђених законом, као и да се за исте намене средства могу обезбеђивати путем задуживања (јавни дуг). Сваком од нивоа власти припадају одређене врсте пореза и других јавних прихода као њихови изворни приходи, а поред таквих средстава, послови јединица локалне самоуправе финансирају се из буџета Републике Србије и аутономне покрајине. Сви приходи и расходи Републике, покрајине и јединице локалне самоуправе морају бити приказани у њиховим буџетима, чије извршење контролише Државна ревизорска институција (чл. 91. до 93. и 178. Устава). Буџет је, дакле, финансијски инструмент којим се предвиђају и одобравају приходи и расходи јавноправних тела за одређени временски период, по правилу за годину дана. У буџету општине и града исказују се сви њихови приходи и расходи за обављање изворних и поверених послова, а ти буџети, заједно са буџетом Републике и територијалне аутономије, чине буџетски систем Републике. Отуд су правила за припремање и доношење, извршење, извештавање, контролу и ревизију буџета и друга питања у вези са општинским и градским буџетом уређена Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/2009). Припремање и доношење буџета одвија се у складу са буџетским календаром који за локалне власти подразумева следеће рокове (последњи дан) и радње:

- ☞ **15. јун** – локални орган управе надлежан за финансије (управа или одељење) издаје упутство за припремање буџета локалне власти (на основу Меморандума о буџету, који локалним властима до 1. јуна доставља министар финансија);
- ☞ **1. септембар** – директни корисници локалних буџетских средстава достављају предлог финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије, за буџетску и наредне две фискалне године;
- ☞ **15. октобар** – локални орган надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету општинском, односно градском већу;
- ☞ **1. новембар** – општинско, односно градско веће доставља предлог одлуке о буџету локалној скупштини;
- ☞ **20. децембар** – локална скупштина доноси одлуку о буџету; и
- ☞ **25. децембар** – локални орган управе надлежан за финансије доставља одлуку о буџету локалне власти министру финансија.

Сви наведени рокови представљају крајње рокове у буџетском календару, а недоношење буџета у законском року, као што је већ речено, представља један од три законска разлога за распуштање општинске скупштине. Буџети општина и градова усвајају се одлуком и објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“. Доносе се за период од једне фискалне године, која се поклапа са календарском годином (1. јануар – 31. децембар), а могу се доносити и за период од три фискалне године. Ако скупштина не донесе буџет пре почетка фискалне године, прелази се на привремено финансирање које може да траје најдуже у прва три месеца. Привремено финансирање врши се сразмерно средствима коришћеним у истом периоду претходне године, а највише до једне четвртине износа укупних прихода распоређених у буџету претходне фискалне године. Јединице локалне самоуправе дужне су и да формирају сопствене пореске службе, као и орган надлежан за финансије (одељење или посебну управу).

2. *Начин обезбеђивања буџетских прихода.* – Систем обезбеђивања прихода за финансирање изворних и поверених послова јединица локалне самоуправе конструисан је као мешовити модел, тако да обухвата три основне врсте прихода: изворне јавне приходе, уступљене јавне приходе и трансферна средства из буџета Републике. Уз то, општинама и градовима на подручју аутономне покрајине одређена средства обезбеђује покрајина за вршење поверених послова, а покрајина им може доделити и наменски трансфер. Висину изворних прихода утврђује јединица локалне самоуправе у складу са законом (на пример, таксе и накнаде), док висину уступљених прихода и трансферних средстава утврђује Република. Уступљени приходи представљају републичке приходе, који се делом или у целини уступају општинама и градовима на чијој су територији остварени (на пример, 40% од пореза на зараде). Трансфери из буџета Републике јесу наменски и ненаменски, а њихов део представљају трансфери за уједначавање, који припадају општинама у којима су приходи од

уступљених пореза, рачунајући по становнику, нижи од 90% просека у Републици. Као опште обележје постојећег система обезбеђивања средстава заслужује да буде посебно истакнуто то што су јединице локалне самоуправе њиме добиле далеко разубуђеније и извесније изворе прихода, који су резултирали знатним поправљањем њихове материјалне основе (у поређењу са периодом пре 2002. године). Наиме, нови систем финансирања локалне самоуправе био је први пут уређен у ЗЛС из 2002. године, а затим целовито у посебном закону – Закону о финансирању локалне самоуправе од 2006. године.

3. *Расходи буџета*. – Сагласно начелу буџетске равнотеже, приходи буџета распоређују се на издатке или расходе за поједине намене и кориснике, на тај начин да финансирање обављања свих изворних и поверених послова буде покривено планираним приходима. Корисници буџета су органи, организације, предузећа и јавне службе, као и буџетски фондови, који обављају, односно служе обављању изворних и поверених послова јединице локалне самоуправе. Разликују се *директни корисници буџета* (органи и службе општина и градова) и *индиректни корисници буџета* (установе и јавна предузећа основани од стране локалне власти, месне заједнице, дирекције и буџетски фондови које оснива локална власт). Сви они припремају финансијске планове, на основу којих се планирају приходи и расходи, а индиректни корисници своје планове достављају директним корисницима (који су за њих и одговорни). Конкретније, расходи буџета обухватају издатке за рад скупштине, председника општине, општинског већа, општинске управе и других општинских органа и служби (тј. за плате, накнаде, доприносе, трошкове, порезе, опрему, одржавање зграда и друго), издатке за основно и средње образовање, културу (музеји, библиотеке, домови младих, културноуметничка друштва и друго), предшколско образовање, социјалну заштиту, противпожарну заштиту, физичку културу, информисање, фондове за грађевинско земљиште, стамбену изградњу, стипендирање ученика и друго, издатке за рад јавних предузећа и месних заједница, као и дотације непрофитним организацијама и удружењима грађана и слично. Поред таквих издатака, буџет обухвата издатке за плаћање камата, субвенције, буџетске трансфере другим нивоима власти, социјалне трансфере, издатке за набавку финансијских средстава, отплату главнице дуга и слично. Обавезно је да се у буџету планира текућа буџетска резерва (за непланиране сврхе или сврхе за које се покаже да су планирана средства била недовољна), као и стална буџетска резерва у износу највише 1,5% укупних прихода буџета (за отклањање последица ванредних околности, као што су поплава, суша, земљотрес и друге елементарне непогоде и ванредни догађаји).

4. *Могућност задуживања*. – Уставом (члан 93) створен је општи правни основ за задуживање општина и градова. Право на задуживање код домаћих и иностраних поверилаца реализује се уговарањем кредита, с тим што локалне власти не могу издавати гаранције и што расходи, због којих се задужују, морају бити у складу са критеријумима које утврђује Влада. Постоји и могућност задуживања

због текуће неликвидности, а у виду уговарања краткорочних кредита. Наведене опште одредбе о задуживању требало би да у скорије време добију и реалну подлогу, о чему ће бити још речи у вези са питањем о статусу имовине општина и градова. На другој страни општине и градови могу да одређена средства на консолидованом рачуну трезора инвестирају на домаћем тржишту финансијских средстава, у складу са законом и другим прописом.

2. Извори прихода буџета јединица локалне самоуправе

(изворни приходи; уступљени приходи; трансферна средства из буџета Републике)

1. *Изворни приходи*. – Приходи утврђени законом чију стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине износа утврђује јединица локалне самоуправе (уз евентуална законска ограничења висине стопе или износа), представљају изворне приходе општина и градова. Све врсте изворних прихода јединица локалне самоуправе утврђују се законом, а оне уживају релативну финансијску аутономију у погледу утврђивања висине тих прихода, изузев оних чија се висина ограничава законом или чија је природа таква да се њихова висина уређује вољом других субјеката (самодопринос, донације, камате на средства). Врсте изворних прихода биле су некада утврђене Законом о јавним приходима и јавним расходима (1991), потом у ЗЛС од 2002. године и сада су утврђене Законом о финансирању локалне самоуправе. Према овом закону, изворне приходе чине:

- ☞ **таксе** (1. општинске административне таксе, 2. локалне комуналне таксе и 3. боравишна такса);
- ☞ **накнаде** (1. за коришћење грађевинског земљишта, 2. за уређивање грађевинског земљишта и 3. за заштиту и унапређење животне средине);
- ☞ **приходи** (1. од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи јединица локалне самоуправе, установа и друга организација чији је оснивач јединица локалне самоуправе; 2. од продаје покретних ствари које користи јединица локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета, тј. установе и друге организације чији је оснивач јединица локалне самоуправе; 3. од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности и од других концесионих послова које јединица локалне самоуправе закључи у складу са законом; 4. од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе; 5. по основу донација; 6. приходи које својом делатношћу остваре општински органи, службе и организације; и 7. приходи по основу самодоприноса и други приходи утврђени законом);

☞ **новчане казне** изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку;

☞ **порез на имовину**, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон.

Највећи допринос ЗЛС од 2002. и Закона о финансирању локалне самоуправе од 2006. године у вези са изворним приходима огледа се у разradi посебних правила о локалним комуналним таксама и самодоприносу, која се излажу у наредне две подтачке.

1.1. Локалне комуналне таксе. – За увођење локалних комуналних такса надлежна је скупштина јединице локалне самоуправе, која својим општим актом утврђује висину, олакшице, рокове и начин њиховог плаћања. Обвезник локалне комуналне таксе јесте корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано њено плаћање, а таксена обавеза настаје даном почетка коришћења тог права, предмета или услуге. Од обавезе плаћања локалне комуналне таксе изузети су државни органи и организације, органи и организације територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе. Права, предмети и услуге за чије се коришћење могу увести локалне комуналне таксе побројани су у члану 15. Закона о финансирању локалне самоуправе у 16 тачака и обухватају истицање фирме, коришћење или заузеће одређених јавних простора и површина и држање и коришћење одређених објеката и предмета (возила, пловних и других објеката на води, чамаца, ресторана, средстава за игру, изложбених витрина и рекламних паноа, коришћење паркинга), држање кућних и егзотичних животиња, приређивање музичких програма и слично. У појединим случајевима, локалне комуналне таксе утврђују се у дневном износу, а у другим случајевима у годишњем износу. Законом је утврђено и значење израза фирма, односно истицање фирме, а Влада је овлашћена да одреди највиши износ таксе за истицање фирме. Законом је упућено и на то да се локалне комуналне таксе могу утврђивати у различитој висини, зависно од врсте делатности, површине и употребних карактеристика објеката, као и у зависности од зона у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе. Као додатни разлог за детаљно уређивање материје о локалним комуналним таксама може се навести опредељење законодавца да одредбама ЗЛС од 2002. године стави ван снаге ранији Закон о комуналним таксама и накнадама од 1992. године.

1.2. Самодопринос. – Иако је удео средстава прикупљених самодоприносом у укупним средствима јединица локалне самоуправе опао у неколико последњих година (чини око 1% од укупних средстава), значај самодоприноса је и даље велики, јер се ради о нарочитом, вољном облику партиципације грађана у решавању проблема локалне заједнице. Осим тога, самодопринос не мора бити изражен само у новцу, већ и у роби, раду, превозничким и другим услугама, зависно од потреба и могућности грађана. Потреба да се самодопринос детаљније уреди законом налази се посебно у чињеници што се њиме установљавају обавезе и за оне грађане

који нису гласали или су гласали против одлуке о увођењу самодоприноса. Иначе, на извршавање утврђених обавеза путем самодоприноса сходно се примењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација, док се спровођење референдума о увођењу самодоприноса уређује Законом о референдуму и народној иницијативи и статутом општине. То је и разлог због којег Закон о финансирању локалне самоуправе уређује ову материју у својим одредбама само делимично. Самодопринос може да се уведе за територију општине (што је ређи случај) или за одређено подручје на територији општине. Процедура увођења самодоприноса има три фазе:

- ☞ у првој фази грађани или одборници сачињавају иницијатива за доношење одлуке о увођење самодоприноса, уз коју се скупштини општине подноси програм којим се утврђују извори, намена и начин обезбеђивања укупних финансијских средстава за реализацију пројекта;
- ☞ у другој фази скупштина општине утврђује предлог одлуке о увођењу самодоприноса. Та одлука има законом утврђену садржину и мора да садржи конкретне податке о укупном износу, потребама и намени средстава која се прикупљају, подручју на ком се средства прикупљају и времену у ком ће се прикупљати, обвезницима, висини самодоприноса, начину вођења евиденције о средствима, начину вођења надзора грађана над коришћењем средстава и слично;
- ☞ у трећој фази се о предлогу одлуке изјашњавају грађани непосредно, тајним гласањем или личним изјашњавањем уз потпис, а одлука је донета ако се за њу изјасни већина од укупног броја грађана са подручја на које се она односи. Поред бирача са пребивалиштем на том подручју, у доношењу одлуке учествују и грађани који имају непокретну имовину на том подручју, иако пребивају ван њега. Они су такође обвезници будућег самодоприноса, и то када се средствима самодоприноса побољшавају услови коришћења њихове имовине. Донета одлука се објављује на начин на који се објављују други акти општине, а обрачун и наплата самодоприноса врше се на начин и у роковима одређеним том одлуком.

Закон садржи и правила о томе како се одређује основица самодоприноса за случај када она није одређена одлуком, и прописује да је стопа самодоприноса пропорционална и да се одређује одлуком о увођењу самодоприноса. Такође, прописано је да се самодопринос не може уводити на примања и имовину који су законом изузети од опорезивања. Средства која се прикупе самодоприносом морају се користити строго у складу са њиховом наменом, а евентуални вишак средстава која се остваре изнад потребног износа, враћа се на начин утврђен одлуком о увођењу самодоприноса.

2. *Усђууљени ѝриходи.* – За разлику од изворних, уступљени приходи су у целини предмет уређивања централне власти, односно Републике. То су њени сопствени приходи, које она законом уступа јединицама локалне самоуправе, а

она то чини из два основна разлога: прво, да би испунила своју уставну обавезу према којој је дужна да општинама и градовима обезбеди средства за вршење поверених послова из оквира својих права и дужности и, друго, да би ојачала финансијске потенцијале општина и градова за вршење њихових послова и тим путем обезбедила приближно једнак ниво услуга које локална самоуправа пружа грађанима Републике. С обзиром на начин њиховог утврђивања и сврхе, могу се разликовати приходи од уступљених пореза и приходи од уступљених накнада. Први обухватају порезе остварене на територији јединице локалне самоуправе, које им Република у целини или делимично (у одређеном проценту) уступа, као што су порез на доходак грађана од пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари, осигурања лица и 40% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права. Приходи од уступљених накнада обухватају накнаде остварене на територији јединице локалне самоуправе, које им Република уступа у целини, као што су накнаде за моторна возила, загађивање животне средине, коришћење минералних сировина, извађени материјал из водотока, коришћење шума и вода, промену намене пољопривредног земљишта и друге накнаде утврђене законом. Уз то је Законом о приватизацији утврђено да општинама и градовима припада 5% средстава од уплата по основу продаје капитала, према седишту субјекта приватизације, а Законом о концесијама да се 5% средстава од концесионе накнаде издваја за финансирање развоја и инфраструктуре јединице локалне самоуправе на чијем се подручју обавља концесиона делатност.

3. *Трансферна средства из буџета Републике.* – Трећу и последњу врсту прихода јединица локалне самоуправе представљају средства која оне не стичу путем убирања прихода, већ путем законског додељивања и преноса (трансфера) средстава из буџета Републике. Ради се о значајним средствима за све градове и општине. Она имају два дела и двоструку сврху, јер се састоје из трансферних средстава наменског карактера (наменски трансфер) и трансферних средстава ненаменског карактера (ненаменски трансфер). Наменски трансфер се додељује за финансирање одређених функција и издатака локалне самоуправе. Годишњи износ укупног ненаменског трансфера, који Република додељује јединицама локалне самоуправе, износи 1,7% оствареног бруто домаћег производа. Део тих средстава додељује се општинама ради уједначавања њихових економских потенцијала, а право на ова средства имају оне општине које остваре испод 90% просечног прихода по становнику оствареног од уступљених пореза (у питању су општине које су сиромашније од просека у свим општинама Републике). Остала трансферна средства деле се применом одређених критеријума, какви су број становника, површина територије, број одељења у школама за основно и средње образовање, број деце обухваћене дечјом заштитом (обданишта) и слично.

3. Извршење буџета и буџетска контрола

(одговорности у вези са извршењем буџета; послови трезора; буџетска контрола и ревизија; завршни рачун буџета)

1. *Одговорности у вези са извршењем буџета.* – Технологија извршења буџета и одговорности у вези са извршењем буџета, као и правила о извештавању, трезорским пословима, буџетској контроли и ревизији, која су уведена Законом о буџетском систему, постали су обавезни за све општине и градове од почетка 2004. године. Тим правилима су уведене и нове институције са нарочитим овлашћењима и одговорностима, које су општине и градови дужни да оснују. Извршење буџета, према одредбама Закона о буџетском систему, почива на захтеву за поштовање бројних правила која прецизирају одговорности директних и индиректних корисника буџетских средстава, с циљем да се обезбеди уредна наплата примања буџета и измирење буџетских обавеза уз одржавање буџетске ликвидности. За извршење буџета надлежни извршни орган локалне власти одговоран је скупштини и он је дужан да јој поднесе извештај о извршењу буџета (→ став 4). Функционери директних корисника буџета, као наредбодавци, одговорни су за преузимање обавеза, верификацију тих обавеза, издавање налога за плаћања из средстава буџета и налога за уплату средстава у буџет, као и за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација. Под апропријацијама се подразумевају овлашћења за трошење средстава до одређеног износа у току фискалне године и оне могу у току године да се мењају, у зависности од повећања или смањења обима пословања корисника буџета. О одобреним апропријацијама наредбодавце директних корисника обавештава, по доношењу буџета, локални орган управе надлежан за послове финансија. Исти орган управе, затим, тромесечно обавештава директне кориснике о квотама, у оквиру којих могу да врше плаћања. У случају повећања издатака или смањења примања буџета, којима се нарушава буџетска равнотежа, председник општине може привремено да обустави извршење буџета, најдуже до 45 дана. Обустављање подразумева обавезу предузимања мера за успостављање буџетске равнотеже, као што су заустављање преузимања обавеза и преноса квота, предлагање продужења уговорених рокова за плаћања и сличне. Ако се у том периоду буџет не уравнотежи, мора се усвојити ребаланс буџета (измена и допуна буџета). Одлуку о ребалансу буџета усваја скупштина, ради усклађивања примања и издатака буџета.

2. *Послови трезора.* – Циљ пословања трезора јесте да обједињавањем финансијских токова обезбеди ликвидност и уредно измирење буџетских обавеза, као и да води уредне и тачне евиденције о извршењу буџета. Послове трезора обавља локални орган управе надлежан за финансије, а ти послови обухватају финансијско планирање, управљање готовинским средствима, контролу расхода, управљање дугом, буџетско рачуноводство и извештавање и управљање финансијским информационом системом (члан 103. Закона о буџетском систему). Претпоставка за пословање трезора јесте та да се финансирање свих расхода буџета врши кроз јединствени рачун (консолидовани рачун трезора), који отвара локални орган управе надлежан за финансије. На том рачуну воде се и депонују сва новчана средства буџета, као и директних и индиректних корисника буџета. Сви директни и индиректни корисници буџета могу имати само подрачуне, на којима се воде средства издвојена из буџета и сопствени приходи које они остваре у складу са законом. Те подрачуне води Управа за јавна плаћања, а са њих се могу вршити плаћања само ако су одобрена буџетом, односно финансијским планом. Орган управе надлежан за финансије води главну књигу трезора, у којој се евидентирају трансакције и пословни догађаји, укључујући приходе и примања, расходе и издатке, као и стање и промене на имовини, обавезама и изворима финансирања. У тој се књизи води посебна евиденција за сваког директног и индиректног корисника буџетских средстава.

3. *Буџетска контрола и ревизија.* – Систем буџетске контроле познаје више инструмената, односно органа и тела, са нарочитом улогом и овлашћењима у вршењу контроле над формирањем и трошењем буџетских средстава. Постоје, најпре, облици претходне контроле, који делују пре усвајања буџета локалне власти. Такав облик контроле је, на пример, обавеза локалног извршног органа да достави предлог буџета министру финансија пре његовог усвајања у скупштини. Претходну контролу врши нарочито скупштина приликом усвајања буџета и она, у принципу, има право да предлог буџета врати на дораду, као и да одбије његово усвајање. Скупштина је носилац и права на накнадну контролу, односно на контролу трошења буџета, коју остварује приликом усвајања завршног рачуна. Било је већ речи о одређеним контролним овлашћењима и обавезама наредбодаваца и општинског органа за финансије у вези са извршењем буџета и трезорским пословима. Такође, постоји контрола Управе за јавна плаћања, као и прекршајна, и друге врсте правне одговорности за непоштовање прописа у вези са извршењем буџета. Поред таквих облика контроле, Закон о буџетском систему уређује три нарочита облика контроле: интерну контролу, буџетску инспекцију и екстерну контролу. Интерна контрола почива на систему процедура и одговорности свих лица укључених у финансијске и пословне процесе директних и индиректних корисника буџетских средстава, затим, посебну службу интерних контролора и контролу коју врше директни корисници према индиректним корисницима буџета. Служба за инспекцију и ревизију надлежна је за спровођење

инспекције и ревизије над директним и индиректним корисницима средстава буџета локалне власти, као и над јавним предузећима основаним од стране локалне власти, правним лицима која оснују та јавна предузећа и правним лицима над којима локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима локална јавна средства чине више од 50% укупног прихода. У круг овлашћења службе за инспекцију и ревизију спадају: накнадна провера поштовања правила о интерној контроли, оцена система интерне контроле, контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског коришћења средстава, ревизија начина рада, подношење захтева за покретање прекршајног поступка, давање савета и слично. Постављена је као независна служба, а Влади и министру финансија препуштено је да уреде начин њеног рада, овлашћења, обележја, право жалбе против инспектора, методологију и друга правила о раду. Извештаје о својим налазима, служба за инспекцију и ревизију доставља председнику општине и корисницима буџетских средстава и другим правним лицима код којих су контрола и ревизија извршене. Екстерна ревизија контролише завршни рачун буџета, а тај посао припада Државној ревизорској институцији (члан 96. Устава), чији је почетак рада дуго озбиљно ометан тиме што Влада није створила потребне услове за њен рад. Уз сагласност те институције, екстерну ревизију могу да врше и овлашћена лица (ревизори).

4. Завршни рачун буџета. – Завршни рачун има карактер акта којим скупштина потврђује да је извршни орган у извршењу буџета поступао у складу са планом прихода и расхода који му је она одобрила на почетку фискалне године, доношењем одлуке о буџету. Садржина завршног рачуна прописана је законом, тако да он обухвата: биланс стања, биланс прихода и расхода, извештај о издацима за набавку имовине и приходима од продаје имовине, извештај о новчаним токовима, извештај о извршењу буџета из ког се види разлика између одобрених средстава и извршења, објашњење великих одступања између одобрених средстава и извршења, извештај о примљеним донацијама и кредитима и извршеним отплатама дугова, извештај о коришћењу средстава из текуће и сталне буџетске резерве, извештај о гаранцијама датим у току фискалне године и извештај екстерне ревизије. За подношење завршног рачуна утврђен је календар у коме се он саставља и подноси, а ти рокови почињу да теку од 28. јануара и завршавају се 1. јула наредне године (члан 72. Закона о буџетском систему). Предлог завршног рачуна буџета утврђује надлежни извршни орган локалне власти и доставља га скупштини. Министар финансија има овлашћење да пропише начин припремања, састављања и подношења завршних рачуна директних и индиректних корисника буџета и локалних власти. Очекује се да ће од 2010. године, пошто Државна ревизорска институција отпочне да ради са пуним капацитетом, завршни рачуни бити уредно разматрани на седницама скупштина свих нивоа.

4. Статус имовине коју користе јединице локалне самоуправе

(Устав и постојећи својински облик; права и обавезе јединица локалне самоуправе као корисника имовине)

1. Устав и постојећи својински облик. – Устав је, као што је већ речено, зајемчио право својине јединицама локалне самоуправе и утврдио да се имовина у њиховој својини, начин њеног коришћења и располагања уређују законом. То значи да ће тек са доношењем таквог закона бити реализовано њихово право на имовину. До тада ће оне остати једине јединице локалне самоуправе у Европи без имовине у сопственој својини. Напоменуто је и да је у Србији, после доношења Устава СРЈ (1992), дошло до усвајања Закона о средствима у својини Републике Србије (1995), који је још увек на снази. Тим законом су сва средства која користе општине и градови, а која су до тада била у друштвеној својини, постала средства у државној својини. То се односи и на ствари које су изграђене или прибављене средствима у државној својини, као и на средства и приходе остварене по основу улагања државног капитала у предузећа и друге организације. Такође, у државној својини су и средства која су стечена, односно која стекну јавне службе (предузећа, установе) и друге организације чији је оснивач општина или град. Под средствима се подразумевају непокретности и покретне ствари, новчана средства буџета, хартије од вредности, права индустријске својине и друга имовинска права. Непокретности јесу земљиште (грађевинско, пољопривредно и шумско земљиште), зграде и други грађевински објекти (службене, пословне, стамбене и друге зграде, пословне просторије, станови, гараже и други грађевински објекти). Покретне ствари обухватају опрему (рачунарске системе, средства везе, канцеларијски намештај, биротехничку опрему и друге ствари које служе за вршење послова ако је њихов век трајања дужи од годину дана), потрошни материјал, превозна средства и покретне ствари за посебне намене. Поклони које прими представник органа јединице локалне самоуправе од страних држава, међународних организација или страних држављана, такође су средства у државној својини, изузев поклона мање вредности, а процену о томе да ли се ради о поклону мање вредности врши Дирекција за имовину Републике Србије. Ако она процени да је поклон мање вредности, тај поклон може задржати прималац поклона. Може се, дакле, закључити да се сва средства које користе или стекну јединице локалне самоуправе (земљиште, зграде, опрема, новчана и друга средства), као и средства јавних служби које оснивају јединице локалне самоуправе, налазе у својини Републике као државе,

односно да су то средства у државној својини. Стога су у праву председници општина који кажу да су и фотеље у којима они седе државна а не општинска својина. Поред средстава које користе општине и градови, у државној својини су и средства која користе органи територијалне аутономије и државни органи, као и природна богатства (земљиште, шуме, водотоци, рудна блага и друга природна богатства) и добра у општој употреби (јавни путеви, паркови, тргови, улице и друга добра у општој употреби), затим средства за која се утврди да су без власника и друга средства која су, у складу са законом, у државној својини (члан 1. Закона о средствима у својини Републике Србије). Напоменимо и да је Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (2004) уређено питање поклона у вези са вршењем јавне функције, односно шта се сматра поклоном, који се поклони не смеју примати, кад се поклон сматра протоколарним и пригодним и које су обавезе функционера у вези са поклонима (чл. 15. до 17. тог закона).

2. Права и обавезе јединица локалне самоуправе као корисника имовине. – Својство корисника имовине која је у државној својини подразумева право коришћења те имовине, које се остварује у складу са законом, природом и наменом средстава. Том праву одговара општа дужност старања о очувању и увећању имовине, као и низ других посебних дужности. Конкретније, јединице локалне самоуправе као корисници имовине у државној својини имају следећа права и дужности:

- ☞ да средства у државној својини, која су им дата на коришћење искључиво користе за остваривање својих права и дужности, као и за стицање прихода у складу са законом;
- ☞ за законито располагање, управљање и коришћење средствима одговоран је функционер који руководи органом општине и града, а изабрана и постављена лица и запослени у органима одговорни су за савесно и наменско коришћење средстава која користе у обављању функције, односно полова и радних задатака;
- ☞ орган општине и града одређен статутом има право да, уз сагласност Дирекције за имовину Републике Србије, даје непокретности у државној својини на коришћење, односно у закуп, као и да одлучи о стављању хипотеке на непокретности, а уговор о давању на коришћење или у закуп закључује орган, односно лице утврђено статутом;
- ☞ непокретности у државној својини не могу се давати у подзакуп;
- ☞ о прибављању и отуђењу непокретности које користе органи општина и градова одлучује Влада, а непокретности се прибављају према годишњем програму који утврђује орган општине и града одређен статутом, уз сагласност Владе;
- ☞ о прибављању и отуђењу опреме веће вредности одлучује орган општине и града одређен статутом, уз сагласност Владе;
- ☞ о прибављању и отуђењу опреме мање вредности и превозних средстава одлучује орган општине и града одређен статутом (без сагласности Владе);
- ☞ органи општина и градова дужни су да воде евиденцију о стању и кретању

средстава у државној својини која користе, као и да податке из те евиденције достављају Дирекцији за имовину Републике Србије;

- ☞ Влада има овлашћење да одлучи о одузимању непокретности у државној својини које користе општина и град ако нису потребне за остваривање њихових функција, или ако се те непокретности користе супротно закону или природи и намени непокретности, као и ради давања концесије у складу са законом; она то може да учини и изван таквих случајева, али је тада дужна да кориснику обезбеди коришћење друге одговарајуће непокретности; и
- ☞ за располагање и коришћење средстава у државној својини, које је супротно закону, прописане су одговарајуће мере кривичне, прекршајне и материјалне одговорности.

Као што се може видети, право коришћења средстава у државној својини укључује право на употребу тих средстава, убирање накнада и закупнина и управљање тим средствима, али не и право располагања (прибављања и отуђења, давања на коришћење или у закуп и стављања хипотеке). Читаво право располагања остварује се на основу одлука Владе или на основу одлука органа општина и градова које се доносе уз сагласност Владе.

Правни извори:

Устав Републике Србије (2006); Закон о локалној самоуправи (2007); Закон о главном граду (2007); Закон о финансирању локалне самоуправе (2006); Закон о буџетском систему (2009); Закон о јавним приходима и јавним расходима (1991); Закон о приватизацији (2001); Закон о концесијама (2003); Закон о порезу на имовину (2001); Закон о порезу на доходак грађана (2001); Закон о пореском поступку и пореској администрацији (2002); Закон о средствима у својини Републике Србије (1995); Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (2004); Закон о јавним набавкама (2008).

Коришћена и прејоручена лијература:

Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004; Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица, 1994; Јеринић, Ј., „Водич за одборнике и одборнице“, часопис *Локална самоуправа: пројекти и пракса*, Београд, 1/08, стр. 14 – 37; Јока, С. (ур.), *Приручник за финансије и буџетски процес локалних самоуправа у Србији*, Београд, s.a.; Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Београд, 1993; Маринковић, Р., *Локална самоуправа: ствари и нове недоумице*, Београд, 1998; Милосављевић, Б., *Уједно јавно*, Београд, 2008; Милосављевић, Б., *Право локалне самоуправе* (скрипта), Београд, 2008; Милосављевић, Б. и Поповић, Д., *Уједно јавно*, Београд, 2008; Павловић,

Ђ. и Влатковић, М., *Систем финансирања локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2000; Вигвари, А., Раичевић, Б. и Брњас, З., *Основи теорије државног буџета и финансијски услови самоуправа*, Београд – Нови Сад, 2003; Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бања Лука, 2008; Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коментар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009.

ГЛАВА 7.

ОДНОСИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЦЕНТРАЛНИХ ОРГАНА

1. Односи поводом изворних послова

(облици односа; права и дужности органа јединица локалне самоуправе; права и дужности органа Републике и територијалне аутономије; надзорна права органа Републике и територијалне аутономије)

1. *Облици односа.* – Основну одлику односа између локалних и централних органа који се успостављају поводом изворних послова локалне самоуправе чини ограничење контролне акције централних органа на аспекте уставности и законитости обављања изворних послова. То је иначе једно од централних питања концепта локалне самоуправе, јер без ограничења контролне акције централних органа нема независне локалне самоуправе, о чему је било речи код разматрања принципа ЕПЛС. Сагласно томе, органи Републике и територијалне аутономије могу да контролишу једино то да ли локална самоуправа обавља послове из свог изворног делокруга сагласно Уставу и закону. Ради обављања те врсте контроле, републички и покрајински органи снабдевени су одговарајућим надзорним овлашћењима (→ став 4), која су дужни да врше сагласно закону. Ако би они прекорачили границе тих овлашћења или на други начин узурпирали права локалне самоуправе, њени органи имају право да употребе правна средства за заштиту локалне самоуправе (→ питање 4). Односи органа локалне самоуправе и ширих заједница имају и своју значајну неауторитативну димензију, која се остварује кроз њихову међусобну сарадњу и која укључује одређена права и дужности органа локалне самоуправе (→ став 2), као и одговарајућа права и дужности органа ширих заједница према њима (→ став 3).

2. *Права и дужности органа јединица локалне самоуправе.* – У обављању послова из изворног делокруга, органи јединица локалне самоуправе, према члану 79. ЗЛС, имају право да:

- ☞ дају органима Републике и територијалне аутономије иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности јединица локалне самоуправе;
- ☞ подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике и територијалне аутономије;
- ☞ траже мишљења од надлежног органа Републике и територијалне аутономије у вези са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;
- ☞ учествују, самостално или преко својих асоцијација, у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе.

Наведена права органи јединица локалне самоуправе могу да користе самостално или путем заједничких акција, односно преко своје асоцијације, при чему је овај други начин објективно погоднији, нарочито за покретање иницијатива, давање предлога и учешће у припремању закона и других прописа. О томе ће бити још речи у наредном поглављу. Поред наведених права, органи јединица локалне самоуправе имају и *дужности* да органима Републике и територијалне аутономије достављају извештаје, податке и обавештења о обављању изворних послова, сагласно одговорности тих органа за стање у одговарајућим областима. Такође, имају дужност да органу Републике, односно покрајине, који врши надзор над законитошћу рада и аката јединице локалне самоуправе, благовремено достављају тражене податке, списе и исправе, а за то је учињен одговорним председник општине и секретар скупштине кад се надзор врши над радом и актима скупштине општине (члан 78. ЗЛС).

3. *Права и дужности органа Републике и територијалне аутономије.* – Са своје стране, органи Републике и територијалне самоуправе имају, према члану 80. ЗЛС, следећа права и дужности у остваривању сарадње са органима јединица локалне самоуправе:

- ☞ да обавештавају органе и службе јединице локалне самоуправе, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, о заштити уставности и законитости, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

- ☞ да пружају стручну помоћ органима и службама јединице локалне самоуправе у вези са обављањем њихових послова, а нарочито у увођењу информационог система и информатизацији послова које врше органи и службе јединице локалне самоуправе;
- ☞ да траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе, као и о другим питањима која су од интереса за остваривање улоге и за рад органа Републике и територијалне аутономије у области локалне самоуправе;
- ☞ да врше и друге послове у складу са законом и другим прописима.

Као што се може лако запазити, изостало је јасно и конкретно утврђивање обавеза органа Републике и територијалне аутономије у погледу односа према иницијативама и предлозима које упућују органи локалне самоуправе (на пример, тако што би се просто утврдило да су дужни да на иницијативе, предлоге и захтеве за пружање стручне помоћи одговоре у одређеном року). Наглашавање помоћи у увођењу информационог система и информатизацији, упркос значају тог питања, представља тзв. опште место које прати прописе о администрацији дуже од две деценије. Постоје и друга битна подручја на којима изостаје потребна помоћ централних органа и која су могла наћи место у ЗЛС (на пример, у опремању техничким средствима, обуци кадра, унапређењу метода рада и слично).

4. *Надзорна њрава органа Републике и територијалне аутономије.* – Поред најјачег овлашћења републичких органа, које се односи на могућност распуштања скупштине јединице локалне самоуправе и о коме је било речи, органи Републике и територијалне аутономије имају још четири посебна надзорна овлашћења. Она се односе на контролу уставности и законитости прописа локалне самоуправе, затим на контролу статутарности истих прописа, као и на контролу законитости појединачних аката органа и служби јединице локалне самоуправе против којих није обезбеђена заштита у управном спору. Та овлашћења су уређена у чл. 81. до 84. ЗЛС:

- ☞ **Прво**, Влада је дужна да, до одлуке Уставног суда, обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, а то чини решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије“. То решење Владе престаће да важи ако она у року од пет дана од дана објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта (члан 192. став 1. Устава и члан 81. ЗЛС). Ако Влада покрене такав поступак пред Уставним судом, њено решење ће остати на снази до доношења одлуке тог суда. Наведено овлашћење Владе се очигледно реализује на предлог министарства, односно покрајинског органа, које врши надзор над законитошћу аката општина и градова.
- ☞ **Друго**, надлежно министарство има право и дужност да покрене поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом ако сматра да тај

акт није у сагласности са Уставом, законом или другим републичким прописом. Исто право има и надлежни орган територијалне аутономије ако сматра да акт није у сагласности са покрајинским прописом.

- ☞ **Треће**, министарство надлежно за послове локалне самоуправе, као и надлежни орган територијалне аутономије, има право да предложи скупштини јединице локалне самоуправе да отклони неусаглашеност њеног општег акта са њеним статутом, ако сматра да таква несагласност постоји. За случај да скупштина не поступи по њиховом предлогу, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред Врховним судом Србије и истовремено предложити Влади да обустави од извршења спорни акт до одлуке тог суда.
- ☞ **Четврто**, министарство надлежно за послове локалне самоуправе и надлежни орган територијалне аутономије имају право да предложе скупштини јединице локалне самоуправе да укине или поништи појединачни акт њеног органа или службе против ког није обезбеђена судска заштита, ако нађу да тај акт није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе. Ако скупштина не поступи у року од месец дана по предлогу, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или ће поништити тај акт. Било је већ речи о томе да је општинско, односно градско веће надлежно за поништавање и укидање аката општинске, односно градске управе, а овде још треба додати то да судска заштита по правилу подразумева заштиту у управном спору као редовну могућност оспоравања коначног управног акта пред судом и у појединим случајевима судску заштиту у другој врсти судског спора, с тим што је та могућност законом изузетно искључена у појединим врстама управних ствари, на које се једино и односи ово надзорно овлашћење.

2. Односи поводом поверених послова

(правни режим обављања поверених послова; надзорна овлашћења органа државне управе; посебна надзорна овлашћења у вези са вршењем поверених инспекцијских послова)

1. *Правни режим обављања поверених послова.* – Сви послови који представљају управне послове, било да су из изворног делокруга јединица локалне самоуправе било да су им поверени из оквира надлежности државе, морају да се обављају у јединственом управноправном режиму, чије основе утврђују Устав и закон. То је због потребе да се грађанима и правним лицима о чијим се правима, обавезама

и правним интересима одлучује пред управом било ког нивоа власти обезбеди једнакост пред законом и пружи иста правна заштита. Када се ради о обављању поверених послова државне управе (који и даље остају послови државе), то се на њихово вршење непосредно протеже онај исти правни режим који држава успоставља у Закону о државној управи за обављање таквих послова преко сопствених органа управе (министарстава и других органа које оснива за вршење послова државне управе). Из тога следи да општинска и градска управа у обављању поверених послова државе има овлашћење да иступа са истим оним правима и да је везана истим оним дужностима као и органи државне управе. То се односи и на стручну спрему запослених, јавност рада, канцеларијско пословање и правне акте, правила о изузећу службених лица, решавању сукоба надлежности, управној инспекцији и на низ других решења која се примењују и на органе општина и градова кад су овлашћени да обављају послове државне управе. По жалбама против првостепених решења која доносе органи општина и градова у вршењу поверених послова државне управе решава министар, ако законом у појединој управној области није другачије одређено. Пошто су у Републици Србији основани управни окрузи, то је уредбом о њиховом оснивању предвиђено да се у округу могу обављати послови решавања о управним стварима у другом степену, када је органима општина поверено решавање у првом степену. Правни режим обављања поверених послова укључује и нарочита надзорна права органа државне управе, о којима се говори у наредна два става.

2. *Надзорна овлашћења органа државне управе.* – Чином поверавања појединих послова државне управе општини и граду не престаје одговорност Владе и државних органа управе за обављање тих послова. На тој одговорности, која долази у ред важних претпоставки јединства управног система и уредног извршавања закона, и која се изричито утврђује у Закону о државној управи, почивају и јака надзорна овлашћења органа државне управе над обављањем поверених послова државне управе од стране општине и града. Због тога се законима, којима се врши поверавање појединих послова, одређује и орган државне управе који ће вршити надзор над обављањем поверених послова. Тај орган има положај надзорног органа државне управе и он располаже општим и посебним надзорним овлашћењима која су утврђена Законом о државној управи. Међу његовим општим надзорним овлашћењима налазе се право да: захтева извештаје и податке о вршењу поверених послова, утврђује стање извршавања послова, упозорава на уочене неправилности и одређује мере и рок за њихово отклањање, издаје инструкције, налаже предузимање послова које сматра потребним, покреће поступак за утврђивање одговорности и предлаже Влади да она предузме мере на које је овлашћена. Уз све то, постоји већ поменуто право и дужност органа државне управе да одлучују о жалбама против првостепених управних аката општинских и градских органа, донетих у обављању поверених послова државне управе. Посебна надзорна овлашћења обухватају могућност преузимања повереног посла и надзор над законитошћу прописа који се

доносе у обављању поверених послова. Преузимање повереног посла могуће је као преузимање једног конкретног посла (на пример, издавање једног управног акта или доношење једног прописа) и као преузимање читавог повереног посла на одређени временски период. У првом случају, реч је о тзв. *суйсџијиуцији надлежностџи*, а у другом о могућности преузимања одређене врсте управних послова на временски период који може износити најдуже 120 дана. Разлог за ову другу меру јесте невршење посла или неправилно или неблаговремено вршење посла. Надзор над законитошћу прописа који се доносе у обављању поверених послова обухвата: обавезу органа општине и града да такве прописе обликују на начин који по природи и називу одговарају прописима које доносе органи државне управе и да их објављују у службеном гласилу Републике, а пре доношења тих прописа да од надлежног министарства прибаве мишљење о уставности и законитости припремљеног прописа. Обавеза је министарства да такво мишљење достави, са предлогом како пропис треба усагласити са Уставом, законом, другим прописом и општим актом Народне скупштине и Владе. Ако би општина и град поступили супротно том предлогу министарства и донели неусаглашен пропис, исто министарство је дужно да предложи Влади да донесе решење о обустављању прописа од извршења, као и појединачних аката који су на том пропису засновани. Истовремено, министарство предлаже Влади да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости спорног прописа. Рок за покретање тог поступка, објављивање решења Владе и његово важење исти су као код већ описаног надзорног средства које се односи на опште акте које општине и градови доносе у питањима из свог изворног делокруга (→ став 4. у оквиру претходног питања).

3. *Посебна овлашћења у вези са вршењем поверених инспекцијских послова.* – Нарочити карактер послова инспекцијског надзора има за последицу и прописивање посебних овлашћења органа државне управе према општинским и градским инспекцијским органима када врше поверене инспекцијске послове. Према члану 28. Закона о државној управи из 1992. године (чије су одредбе о инспекцијском надзору и даље на снази, до доношења посебног закона о том надзору), републички инспектори имају у односу на општинске и градске органе право и дужност да:

- ☞ издају обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да контролишу њихово извршавање;
- ☞ остварују непосредан надзор над њиховим радом;
- ☞ врше непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима ако их органи општина и градова не врше;
- ☞ одузму овлашћење поједином инспектору и предложе утврђивање одговорности у органу општине и града, који послове не обавља благовремено, стручно, законито и савесно;
- ☞ организују заједничке акције са инспекторима у органима општине и града, увек кад то потребе захтевају; и

☞ траже извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора.

Као једна од републичких инспекција, *ујравна инспекција* има посебна надзорна овлашћења, која се односе на примену закона и других прописа о државној управи и канцеларијском пословању, као и прописа о управном поступку у делу који се тиче ефикасности и ажурности у решавању управних ствари, стручне спреме запослених који врше радње у управном поступку и слично. Она је организована у Министарству за државну управу и локалну самоуправу, а овлашћена је да врши надзор и у органима општина и градова којима су поверени послови државне управе.

3. Посебне надлежности државних органа управе у вези са локалном самоуправом

(Министарство за државну управу и локалну самоуправу; остали државни органи управе)

1. Министарство за државну управу и локалну самоуправу. – У структури републичке управе Министарство за државну управу и локалну самоуправу има улогу матичног органа државне управе за питања локалне самоуправе. Оно обавља послове државне управе који се односе на систем локалне самоуправе и територијалне аутономије, изборе за органе локалне самоуправе, радне односе у јединицама локалне самоуправе, територијалну организацију Републике Србије и друге послове одређене законом. То значи да је министарство надлежно да припрема прописе о систему локалне самоуправе, локалним изборима, територијалној организацији и радним односима у органима јединица локалне самоуправе, да извршава законе и друге републичке прописе у наведеним областима, решава у управним стварима, врши управни надзор и обавља друге управне послове утврђене законом. Отуд је том министарству одредбама ЗЛС и дато у надлежност да, у оквиру надзорних овлашћења Републике, иницира и предлаже одговарајуће поступке у вези са контролом законитости рада општинских и градских органа. Њему треба органи општина и градова да упућују своје предлоге и да од њега траже мишљења и стручну помоћ у вези са применом и унапређивањем прописа о систему локалне самоуправе, локалним изборима, територијалном организацијом и радним односима у органима јединица локалне самоуправе.

2. Остали државни органи управе. – У делокругу других републичких министарстава и посебних организација, утврђеном Законом о министарствима (2008), локална самоуправа се помиње у два случаја. Министарство финансија је надлежно

да врши послове државне управе, који се односе на финансијске ефекте система утврђивања и обрачуна зарада које се финансирају из буџетских средстава, укључујући и буџете локалне самоуправе, као и на буџетску контролу и ревизију директних и индиректних корисника средстава буџета локалне самоуправе. Републички завод за информатику и интернет обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на унапређење, развој и функционисање информационог система локалне самоуправе, као и на примену и коришћење интернета у раду локалне самоуправе. Наравно, сваки од републичких органа управе обавља послове из свог делокруга на читавом подручју Републике и врши надзорна овлашћења над обављањем изворних и поверених послова о којима је било речи. Из тога следи да сваки од републичких органа управе може имати надлежности од значаја за локалну самоуправу, уколико се и када се његов делокруг простира на неки од послова који се налазе у изворном и повереном делокругу органа јединице локалне самоуправе.

4. Правна средства за заштиту локалне самоуправе

(врсте средстава; стандардна уставно-судска заштита; жалба Уставном суду)

1. *Врсте средстава.* – Аутономија локалне самоуправе може бити озбиљно угрожена актима и радњама централне извршне и законодавне власти, као и актима и радњама органа аутономне покрајине. Да би локална самоуправа заштитила своју аутономију од таквих аката и радњи, даје јој се право на коришћење одређених правних средстава која она може да употреби против неуставних, незаконитих и неправилних аката и радњи државе и територијалне аутономије. Систем заштите локалне самоуправе, који је успостављен у Уставу није даље развијан у ЗЛС (већ су уставне одредбе просто поновљене), тако да постоје само два посебна правна средства. Прво од њих се своди на стандардну уставно-судску заштиту путем покретања поступка за оцену уставности и законитости општих аката државе и покрајине (→ став 2), а друго подразумева могућност жалбе Уставном суду против појединачних аката и радњи државних и покрајинских органа (→ став 3). За разлику од тога, ЗЛС од 2002. године познавао је још једно посебно средство (захтев за преиспитивање права на одлучивање, који је орган локалне самоуправе могао уложити Влади и органу територијалне аутономије да би они преиспитали своје одлуке, уколико се њима евентуално задире у права локалне самоуправе). Такође, ЗЛС од 2002. године предвиђао је могућност оснивања савета за развој и заштиту локалне самоуправе, чија се улога сводила на давање предлога скупштини који се односе на заштиту Уставом и законом утврђених

права и дужности јединице локалне самоуправе. Оснивању таквог тела није, наравно, сметња то што оно није предвиђено новим ЗЛС. Поред тога, као један од изворних послова јединица локалне самоуправе, у члану 20. тачка 27. ЗЛС наведено је организовање вршења послова правне заштите сопствених права и интереса. Напоменимо и то да свођење правне заштите локалне самоуправе искључиво на обраћање Уставном суду представља решење које одудара од идеје судске заштите у ЕПЛС.

2. *Стандардна уставно-судска заштита*. – Овим средством за заштиту локалне самоуправе може се прибавити заштита од повреда Уставом и законом утврђених права јединице локалне самоуправе, које се наносе законом, другим прописима и општим актима републичких органа, као и заштита од повреда које се наносе прописима и општим актима органа територијалне аутономије. Поступак се покреће предлогом за оцену уставности закона, односно уставности и законитости других прописа и општинских аката. Право да покрене тај поступак има орган одређен статутом јединице локалне самоуправе. Уколико је тај орган њена скупштина, потребно је да она на седници донесе одлуку о покретању тог поступка.

3. *Жалба Уставном суду*. – Предмет судске заштите јесте заштита права на локалну самоуправу од појединачних аката и радњи државних органа и органа територијалне аутономије, којима се онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе. Заштита права се остварује пред Уставним судом, а поступак за заштиту покреће се жалбом коју подноси орган одређен статутом јединице локалне самоуправе. У Закону о Уставном суду није уређен посебан поступак одлучивања о жалбама јединица локалне самоуправе, већ је прописано да ће се сходно примењивати одредбе тог закона (чл. 82. до 88) којима се уређује поступак по уставној жалби. Пошто је то тако, следи да јединица локалне самоуправе мора да изјави жалбу Уставном суду у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта или предузимања радње којом се онемогућавају њене надлежности. Жалба не спречава примену појединачног акта или радње против које је изјављена, с тим што се извршење може одложити од стране Уставног суда. Ако се жалба усвоји, Уставни суд поништава појединачни акт, односно забрањује даље вршење радње и одређује да се уклоне штетне последице. Јединица локалне самоуправе не би могла на основу такве одлуке Уставног суда да поднесе захтев за накнаду штете пред надлежним органом (судом). То решење је, отуд, битно другачије од решења из ЗЛС од 2002. године, према коме је, на основу одлуке Управног суда којом се утврђује да је постојала повреда права на локалну самоуправу, јединица локалне самоуправе имала право на накнаду штете настале актом, односно радњом државног органа или органа територијалне аутономије.

Правни извори:

Устав Републике Србије (2006); Европска повеља о локалној самоуправи (1985); Закон о локалној самоуправи (2007); Закон о главном граду (2007); Закон о државној управи (2005); Закон о државној управи (1992); Закон о министарствима (2008); Закон о Уставном суду ((2007); Уредба о управним окрузима (2006); Статути општина и градова.

Коришћена и прејоручена лиџерајџура:

Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004; Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица, 1994; Ђорђевић, С., *Ренесанса локалних власти: ујоредни модели*, Београд, 2003; Јеринић, Ј., „Водич за одборнике и одборнице“, часопис *Локална самоуправа: иројиси и иракса*, Београд, 1/08, стр. 14 – 37; Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сјаре и нове недоумице*, Београд, 1998; Марковић, М. и Ђокић, Б., *Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о главном граду, Закон о територијалној организацији Републике Србије и Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи*, Београд, 2008; Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2005; Миловановић, Д., *Правно уређење локалне самоуправе*, Београд, 1994; Милосављевић, Б., *Омбудсман: заштитник права грађана*, Београд, 2001; Милосављевић, Б., *Уравно право*, Београд, 2008; Милосављевић, Б., *Право локалне самоуправе* (скрипта), Београд, 2008; Милосављевић, Б. и Поповић, Д., *Уставно право*, Београд, 2008; Влатковић, М., *Локална самоуправа у Србији: ирилој кријици уређивања и осјваривања*, Београд, 1994; Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бања Лука, 2008; Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коментар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009.

ГЛАВА 8.

САРАДЊА И УДРУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Међусобна сарадња и удруживање

(циљеви и облици сарадње; право на удруживање; удруживање средстава и образовање заједничких органа и служби)

1. *Циљеви и облици сарадње.* – Право јединица локалне самоуправе на међусобну сарадњу представља једно од њихових права које им гарантују Устав, ЕПЛС и ЗЛС и које треба да се остварује према интересном принципу. Начелно, сарадња може да се одвија у свим питањима од заједничког интереса, односно кад год општине и градови констатују могућност заједничког деловања ради постизања циљева који су им заједнички, било да су такви циљеви назначени у њиховим плановима и програмима развоја или да се они формулишу као погоднији начин за решавање одређеног актуелног проблема од обостраног интереса. Општи оквир те сарадње представљају питања из изворног делокруга, њен општи циљ су интереси јединица локалне самоуправе и становника са њиховог подручја, а њено опште ограничење су Устав и закон. То значи да јединице локалне самоуправе могу сарађивати у свим питањима која чине њихов изворни делокруг, ради доприноса њиховом успешнијем функционисању и задовољавању потреба становништва, с тим што таква сарадња мора бити по форми и садржини у оквирима Устава и закона. По природи ствари, на сарадњу су првенствено упућене суседне општине и градови, а носиоци сарадње могу бити њихови органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације које они оснивају. У зависности од циљева сарадње, она се може базирати на протоколу о сарадњи, као и на одговарајућем уговору, односно споразуму. Конкретни циљеви сарадње могу бити веома различити,

почев од облика консултовања и размене искустава, преко усаглашавања планова и програма развоја и координирања одређених делатности, односно мера и активности, па до извођења заједничких пројеката ради решавања проблема као што су водоснабдевање, локални саобраћај, заштита животне средине и слично. Ради тога, општине и градови могу удруживати средства и заједнички наступати код давалаца средстава. Као облици сарадње у ЗЛС су посебно наведени: удруживање средстава и образовање заједничких органа, предузећа, установа и других организација и служби.

2. *Право на удруживање.* – У основним одредбама ЗЛС (члан 13. став 1) равноправно се говори о праву јединица локалне самоуправе на сарадњу и удруживање, а у ставу 4. истог члана, као и члану 89. посебно се утврђује право јединица локалне самоуправе да оснивају своја удружења, односно асоцијације општина и градова (→ питање 3).

3. *Удруживање средстава и образовање заједничких органа и служби.* – Према члану 13. став 1. и члану 88. став 1. ЗЛС, јединице локалне самоуправе могу да удружују средства и образују заједничке органе, предузећа, установе и друге организације, у складу са законом и статутом. Ова могућност је од изузетне важности, нарочито за општине које немају довољно средстава или других могућности да самостално реализују одређене пројекте или да оснивају сопствене органе и друге службе. Реализација заједничких пројеката путем удруживања средстава може бити нужни и природни пут за решавање проблема од заједничког интереса, а оснивање заједничких органа и служби у исто време може бити облик рационалнијег организовања, јер се тим путем трошкови за оснивање и рад појединих органа и служби смањују. Већ у самом ЗЛС је у члану 97. став 2. предвиђено да две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљеном заједничком заштитнику грађана. Слично томе, Закон о финансирању локалне самоуправе (члан 63) предвиђа да две или више јединица локалне самоуправе могу споразумно пренети овлашћење за обављање послова наплате и контроле јавних прихода (пореска служба) на једну од јединица локалне самоуправе. Потребне за оснивањем заједничких органа и служби постоје и у другим областима, а такав вид сарадње би управо требало подстицати кад год је то потребно и оправдано. Споразумом и одлукама општина у таквим случајевима треба уредити њихова оснивачка права и начин остваривања контроле и утицаја на рад тако основаних служби, предузећа и организација. Праву на сарадњу нису противни подстицаји који би долазили од стране грађана, асоцијација локалних власти или државних органа, али уз обавезно резервисање права на одлучивање за органе локалне самоуправе.

2. Међународна сарадња и удруживање

(сарадња са јединицама локалне самоуправе других држава; право на удруживање у међународне асоцијације локалних власти; условљеност међународне сарадње и удруживања)

1. *Сарадња са јединицама локалне самоуправе других држава.* – Сарадња јединица локалне самоуправе са одговарајућим јединицама локалне самоуправе других држава, такође има ранг Уставом, међународним уговором и законом гарантованог права (члан 181. Устава, члан 10. став 3. ЕПЛС, члан 13. ст. 2. и 3. и члан 88. став 2. ЗЛС). Према Уставу, јединице локалне самоуправе имају право да сарађују са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног интегритета и правног поретка Републике Србије. ЕПЛС такође утврђује право локалних органа власти да, под условима предвиђеним законом, сарађују са одговарајућим локалним органима власти у другим државама. ЗЛС најпре утврђује исто право јединица локалне самоуправе и да се оно остварује у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, а затим прецизира да одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи, доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе. Подручја сарадње нису законом посебно одређена, па би требало узети да се може радити о било којим питањима, односно областима од заједничког интереса. По правилу, та се сарадња остварује као прекогранична регионална сарадња, у коју су укључене општине и градови из две или више земаља (на пример, сарадња у оквиру Еврорегиона „Евробалкан“ и Еврорегиона „Ђердап–Средњи Дунав“ или у оквиру Региона „Дрина–Сава–Мајевица“), затим као сарадња са појединим општинама и градовима суседних или других земаља, било кроз програме „братимљења“ или друге програме сарадње. Таква сарадња се успоставља споразумима, које скупштине општина и градова прихватају („ратификују“) својим одлукама, а предмет сарадње може бити одређен на широј или конкретнијој основи, у зависности од интереса партнера. После периода међународне изолације земље, у коме је и сарадња наших општина и градова са одговарајућим јединицама локалне самоуправе других земаља била веома скромног обима, дошло је до интензивног развоја те сарадње. Тако је, на пример, 2003. године институционализована сарадње градова и општина Србије, Бугарске и Македоније у оквиру Еврорегиона „Евробалкан“. У ту сарадњу је укључено 30 општина и градова Србије, који су претходно формирали Удружење градова и општина Еврорегион – Србија, а

затим са сличним националним асоцијацијама Бугарске и Македоније формирали међуопштинску и регионалну асоцијацију Еврорегион, коју чини укупно 66 градова и општина три земље.

2. *Право на удруживање у међународне асоцијације локалних власти*. – Јединице локалне самоуправе могу појединачно или преко своје националне асоцијације да се удружују у међународне асоцијације локалних власти, у зависности од тога на који начин је уређено питање чланства у међународним асоцијацијама. Оне могу бити регионалног, међурегионалног, европског или глобалног нивоа, а према улози могу се поделити на опште и специјализоване, односно могу се бавити начелно свим или појединим аспектима међународне сарадње локалних власти. У прилог потврди значаја међународног удруживања локалних заједница често се цитирају речи градоначелника Лиона, Едуарда Ериоа (Eduard Hurriot), изговорене 1951. године приликом оснивања Савета општина и региона Европе: „Када се спустим од државе до локалне заједнице, ја долазим ближе људским бићима. Ако разговарам с једним енглеским градоначелником, или с једним немачким, или с једним руским, откривам да имамо исте преокупације... Зато ја верујем да је зближавање локалних заједница најбољи услов зближавања људи.“ Од значајнијих асоцијација са којима су наше општине и градови успоставили сарадња посебну пажњу заслужују следеће:

- ☞ Конгрес локалних и регионалних власти Европе (Congress of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE), који је основан 1994. године, као консултативно тело Савета Европе, са основном улогом да доприноси јачању демократских структура на нивоу локалних и регионалних власти и пружа подршку државама чланицама из средње и источне Европе у изградњи локалних и регионалних демократских структура. Чине га представници локалних власти свих држава чланица Савета Европе, који се окупљају на годишњем пленарном заседању у Стразбуру. Пленарна заседања раде као дводомна скупштина, односно као комора локалних и комора регионалних власти. Између заседања, активности се одвијају преко сталних комитета. CLRAE припрема годишње извештаје о стању локалне самоуправе у појединим земљама, прати остваривање принципа ЕПИС, предлаже Савету Европе нацрте међународних уговора и препоруке из области локалне самоуправе, пружа помоћ појединим земљама у развоју локалних и регионалних власти и унапређује њихову међусобну сарадњу.
- ☞ Мрежа асоцијација локалних власти југоисточне Европе (Network of Associations of Local Authorities of South-Eastern Europe – NALAS) основана је на иницијативу CLRAE и бави се унапређењем развоја локалне самоуправе у земљама тог региона.
- ☞ Асоцијација агенција локалне самоуправе (Association of the Local Democracy Agencies – ALDA) основана је од стране CLRAE 1999. године, да би допринела унапређивању локалне самоуправе на простору Западног Балкана.
- ☞ Светска асоцијација Удружени градови и локалне власти (United Cities and Local Governments – UCLG), настала уједињавањем Међународног савеза

локалних власти (International Union of Local Authorities – IULA) и Светске асоцијације градова (World Federation of United Cities – FMCU/UTO). Међународни савез локалних власти био је најстарија и највећа асоцијација локалних власти глобалног карактера, која се бавила унапређивањем и заступањем интереса локалних власти. Основана је 1913. године и имала седиште у Хагу. Светска федерација градова имала је у свом чланству преко 1.500 градских самоуправа из више од 80 земаља света.

- ☞ Савет општина и региона Европе (Council of European Municipalities and Regions – SEMR) основан је 1951. године у Женеви, као европски део IULA и има преко 100.000 учлањених јединица локалне самоуправе, односно локалних и регионалних власти.
- ☞ Међународни савез за локалне еколошке иницијативе (International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI) окупља јединице локалне самоуправе ради сарадње у области екологије.

Напомена: Детаљнији подаци о наведеним и другим међународним асоцијацијама локалних власти могу се пронаћи на сајту СКГО (www.skgo.org).

3. *Условљеност међународне сарадње и удруживања.* – Право јединица локалне самоуправе на међународну сарадњу и удруживање условљено је Уставом и законом. Најпре, предмет те сарадње и њени облици морају бити сагласни са домаћим правним поретком (тј. са Уставом и законима Републике Србије), спољном политиком Републике Србије и обавезом поштовања територијалног интегритета Републике Србије. Те вредности не смеју бити угрожене путем међународне сарадње. Друго, међународна сарадња и удруживање подлежу сагласности Владе, тако да су општине и градови дужни да своје одуке о успостављању сарадње доставе Влади на сагласност пре отпочињања сарадње (члан 13. став 3. ЗЛС). Влада је, према томе, овлашћена да цени да ли је конкретан облик сарадње сагласан утврђеној спољној политици, правном поретку и интересима очувања територијалног интегритета Републике Србије.

3. Улога асоцијације градова и општина

(законска улога асоцијације; СКГО као национална асоцијација градова и општина)

1. *Законска улога асоцијације.* – Унапређење развоја локалне самоуправе, њена заштита и остваривање заједничких интереса јединица локалне самоуправе јесу, према члану 89. став 1. ЗЛС, основни циљ оснивања удружења јединица локалне самоуправе. Ставом 2. истог члана утврђена је посебна улога асоцијација градова

и општина у заступању интереса свог чланства пред државним органима, а нарочито у поступку доношења закона и других аката од значаја за заштиту, унапређење и финансирање локалне самоуправе, као и других прописа од значаја за остваривање послова јединица локалне самоуправе. Наведени основни циљ удруживања у асоцијације градова и општина одређен је на општи начин и он подразумева широке могућности за заједничко деловање на унапређењу свих статусних, организационих и функционалних аспеката локалне самоуправе, као и на заштити њених права. Тако је, на пример, Законом о финансирању локалне самоуправе утврђено постојање Комисије за финансирање локалне самоуправе (преко које се обезбеђује поштовање начела јавности, ефикасности и отворености система финансирања и давање препорука за његово унапређење), а у састав те комисије половину чланова именује Стална конференција градова и општина (другу половину и председника Комисије именује Влада). У оквиру своје асоцијације, градови и општине могу да се међусобно информишу и размењују искуства, да усаглашавају ставове, договарају и унапређују међусобну и међународну сарадњу, формулишу и упућују државним органима иницијативе и предлоге о унапређењу развоја и заштити локалне самоуправе, као и да развијају све друге облике сарадње и заједничког деловања. С друге стране, закон признаје асоцијацији право на заступање интереса свог чланства пред државним органима, стављајући нагласак на заступање тих интереса у поступку доношења закона, других прописа и општих аката од значаја за локалну самоуправу, чиме је истовремено утврђена обавеза свих државних органа и учесника у поступку доношења закона, других прописа и општих аката (министарстава, Владе и Народне скупштине) да признају и уваже такву улогу асоцијације. Асоцијација градова и општина, према томе, јесте облик добровољног удруживања и деловања њеног чланства и, такође, овлашћени заступник интереса свог чланства пред државним органима. Као таква, она је форум и сервис градова и општина који промовише и заступа њихове потребе и интересе. На оснивање и рад асоцијација општина и градова примењују се одредбе закона којима се уређује оснивање и рад удружења.

2. *СКГО као национална асоцијација општина и градова.* – Основана још 1953. године као асоцијација градова и општина ФНРЈ, данашња СКГО је национална асоцијација градова и општина Србије, заснована на начелу равноправности својих чланова. Члан СКГО може бити свака општина и град, на основу одлуке своје скупштине донете на добровољној основи. У свом раду, СКГО се руководи потребама и интересима свог чланства и остварује описану законску улогу њихове асоцијације, и обавља друге послове и пружа услуге за потребе чланства. Њена основна улога види се из кратке изјаве о њеној мисији, која гласи: „Мисија СКГО је да, као национална асоцијација локалних власти, буде истински представник локалне самоуправе у циљу успостављања демократске, ефикасне и одрживе локалне власти и побољшања квалитета живота локалних заједница кроз:

- ☞ заступање потреба и интереса локалне самоуправе;
- ☞ активно учешће у дефинисању законског оквира који води успостављању модерне, децентрализоване државе;
- ☞ подизање нивоа људских и техничких способности локалне самоуправе.“

У остваривању своје улоге, СКГО обавља бројне и разноврсне активности преко својих органа и тела (скупштина, председништво, надзорни одбор и одбори за поједине области), као и радом запослених у стручној служби. Практично, свако питање за које чланство сматра да јесте од њиховог заједничког интереса, може се наћи на дневном реда органа и тела СКГО и о њему се могу размењивати искуства, заузимати ставови и покретати иницијативе. Сваки члан СКГО самостално одлучује о примењивању ставова и закључака утврђених у Конференцији. Као форуми представника градова и општина, органи и тела СКГО јесу и места на којима се јавно и демократски усклађују ставови, уз стручну помоћ запослених у СКГО и ангажовање експерата. Преко органа и тела СКГО обезбеђују се редовне консултативне процедуре са централним властима, као и учешће у раду и одвијање сарадње са регионалним и међународним асоцијацијама локалних власти. У оквиру своје сервисне улоге, стручна служба СКГО, поред стварања услова за рад органа и тела СКГО и пружања подршке њиховом раду, обезбеђује интерно и екстерно информисање чланства и јавности, пружа стручне услуге у припремању и пласирању пројеката за међународну помоћ, обавља стручне послове у вези са успостављањем и одвијањем међународне сарадње, издаје публикације од значаја за унапређење локалне самоуправе и обавља друге послове за потребе чланства. Од других сервисних улога СКГО, које тек треба да буду развијене, посебан значај имају развој центра за обуку и саветодавног центра, намењених унапређењу људских и техничких способности локалне самоуправе.

Правни извори:

Устав Републике Србије (2006); Европска повеља о локалној самоуправи (1985); Закон о локалној самоуправи (2007); Закон о главном граду (2007); Закон о финансирању локалне самоуправе (2006); Статут СКГО; Статути општина и градова.

Коришћена и прејоручена лијература:

Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004; Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти: ујоредни модели*, Београд, 2003; Маринковић, Р., *Локална самоуправа: старије и нове недоумице*, 1998; Марковић, М. и Ђокић, Б., *Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о главном граду, Закон о територијалној организацији Републике Србије и Закон о њиховом одвијању*

Европске новеље о локалној самоуправи, Београд, 2008; Милосављевић, Б., *Право локалне самоуправе* (скрипта), Београд, 2008; Милосављевић, Б. и Поповић, Д., *Уставно право*, Београд, 2008; Фридрих, К., *Конституционална демократија*, Подгорица, 2005; Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коментар Закона о локалној самоуправи*, Београд, 2009.

Прилог 1.

ЕВРОПСКА ПОВЕЉА

О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ¹

Савет Европе, Стразбур, 15. октобар 1985.

„Државе чланице Савета Европе, потписнице овог документа,

- ☞ Сматрајући да је циљ Савета Европе да постигне веће јединство својих чланица у очувању и постизању идеала и принципа који представљају њихово заједничко наслеђе;
- ☞ Верујући да је један од метода којим се овај циљ може остварити постизање споразума на административном плану;
- ☞ Имајући у виду да су локалне власти једна од главних основа сваког демократског система;
- ☞ Сматрајући да је право грађана да обављају јавне послове један од основних демократских принципа заједничких свим државама чланицама Савета Европе;
- ☞ Уверене да се ова права најнепосредније могу остварити на локалном нивоу;
- ☞ Уверене да се кроз локалне органе власти са стварним одговорностима може обезбедити администрација која је ефикасна и блиска грађанима;
- ☞ Знајући да је очување и унапређење локалне самоуправе у различитим европским земљама важан допринос изградњи Европе засноване на принципима демократије и децентрализације власти;
- ☞ Сматрајући да је за ово неопходно постојање локалних органа власти који имају демократски конституисана тела за одлучивање и широк степен аутономије у погледу својих одговорности, а такође и путеве и начине за остваривање тих одговорности и средства која су неопходна за њихово остварење,

Сложиле су се о следећем:

Члан 1.

Државе уговорнице ће себе сматрати обавезним према следећим члановима у складу са начином и у обиму наведеном у члану 12. ове повеље.

¹ Европска повеља о локалној самоуправи представља међународни уговор (ЕТС No. 122), који је ступио на снагу 1. септембра 1988. године. Ратификована је од стране 33 европске државе. Република Србија је то учинила Законом о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 70/07), према коме је овде и дат текст повеље.

ДЕО I

Члан 2.

Уставни и правни основ локалне самоуправе

Принцип локалне самоуправе биће признат у домаћем законодавству и, ако је то могуће, у уставу.

Члан 3.

Концепциј локалне самоуправе

1. Локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под сопственом одговорношћу и у интересу локалног становништва.

2. Ово право ће вршити савети или скупштине, састављене од чланова који су слободно изабрани тајним гласањем на основу непосредног, равноправног и општег права гласа, који могу имати извршне органе који су њима одговорни. Овом одредбом ни на који начин се не отклања могућност скупштине,² референдума или било ког другог облика непосредног учешћа тамо где су они статутом³ дозвољени.

Члан 4.

Обим⁴ локалне самоуправе

1. Основна овлашћења и одговорности локалних органа власти треба да буду предвиђени уставом или статутом.⁵ Међутим, ова одредба не спречава давање овлашћења и одговорности локалним властима за специфичне сврхе, у складу са законом.

2. Локалне власти, у оквиру законских ограничења, имају пуну слободу одлучивања о иницијативама у вези са било којим питањем које није искључено из њихове надлежности или додељено некој другој инстанци.⁶

3. Јавне послове ће првенствено обављати они органи власти који су најближи грађанима. Уступање послова другом органу власти требало би да се заснива на процени обима и природе задатка⁷ и захтева у погледу ефикасности управе и функционисања привреде.⁸

² Под овим скупштинама мисли се на скуп свих грађана као облик непосредне демократије (напомена Б. М.).

³ Уместо „статутом“, требало би да стоји „законом“ (напомена Б. М.).

⁴ Уместо израза „обим“, боље би било „делокруг“ (напомена Б. М.).

⁵ И овде би бољи превод био „законом“ (напомена Б. М.).

⁶ Уместо „инстанци“ боље би било „нивоу власти“ (напомена Б. М.).

⁷ Односно посла (напомена Б. М.).

⁸ Уместо „ефикасности управе и функционисања привреде“ требало би „ефикасности и економичности“ (efficiency and economy). Принципи ефикасности и економичности су познати принципи обављања управних послова, које у том значењу утврђује и Устав (напомена Б. М.).

4. Овлашћења дата локалној власти ће по правилу бити потпуна и ексклузивна. Она не смеју бити нарушавана или ограничена другом, централном или регионалном влашћу, осим у складу са законом.

5. Тамо где су им овлашћења додељена од стране централне или регионалне власти⁹, локалним органима власти ће, у мери у којој је то могућно, бити дата пуна слобода одлучивања у прилагођавању својих активности локалним условима.

6. Локалне власти ће бити консултоване, у мери у којој је то могућно, и у право време и на одговарајући начин приликом планирања и одлучивања о свим питањима која их се директно тичу.

Члан 5.

Заштитна граница локалне власти¹⁰

Промене у разграничењу локалних органа власти¹¹ неће бити вршене без претходне консултације локалне заједнице о којој је реч, по могућности путем референдума, тамо где је то омогућено статутом.¹²

Члан 6.

Административна структура и средства за обављање задатака локалних органа власти

1. Не доводећи у питање општије статутарне¹³ одредбе, локалне власти могу да одреде сопствену унутрашњу административну структуру како би је прилагодили локалним потребама и обезбедиле ефикасну управу.

2. Услови службовања запослених у локалним органима власти биће такви да омогуће ангажовање особља високог квалитета на основу вредности¹⁴ и компетентности, у ту сврху треба створити адекватне могућности за образовање,¹⁵ накнаде и изгледе за напредовање у каријери.

Члан 7.

Услови вршења овлашћења на локалном нивоу¹⁶

1. Услови под којима раде представници изабрани на локалном нивоу треба да су такви да обезбеђују слободно обављање њихових функција.

2. Они треба да обухвате одговарајућу финансијску накнаду трошкова који настану у току обављања посла о коме је реч, као и надокнаду, тамо где је то

⁹ Ради се о повереним пословима државе или регионалне власти (напомена Б. М.).

¹⁰ Ради се о заштити граница локалних заједница (напомена Б. М.).

¹¹ Односно промене граница подручја локалне заједнице (напомена Б. М.).

¹² И овде треба да стоји „законом“ а не „статутом“ (напомена Б. М.).

¹³ И овде треба да стоји „законске“ уместо „статутарне“ (напомена Б. М.).

¹⁴ Требало би „способности“ уместо „вредности“, јер се ради о мерит систему, који почива на напредовању запослених у управи по заслугама, тј. испољеним способности у раду (напомена Б. М.).

¹⁵ Не ради се о образовању, већ о обуци – *training* (напомена Б. М.).

¹⁶ Требало би „услови обављања функција у локалним органима власти“ (напомена Б. М.).

могућно, за губитак зараде¹⁷ или плате за посао који је обављен и одговарајућу заштиту социјалног осигурања.¹⁸

3. Све функције и активности за које се сматра да су неспојиве са заузимањем локалног изборног положаја биће одређене статутом или основним правним принципима.

Члан 8.

*Административни надзор над активностима локалних органа власти*¹⁹

1. Било какав административни надзор над локалним органима власти може бити остварен само у складу са процедурама и у случајевима који су предвиђени уставом или статутом.²⁰

2. Сваки административни надзор над активностима локалних органа власти по правилу ће имати за циљ само да обезбеди усаглашеност рада локалних власти са законом и уставним начелима. Међутим, више инстанце власти могу обавити административни надзор у вези са целисходношћу у погледу задатака чије извршавање је поверено локалним органима власти.

3. Административни надзор над локалним органима власти вршиће се тако да обезбедити да интервенција контролне власти буде у сразмери са значајем интереса који треба да штити.

Члан 9.

Финансијска средства локалних органа власти

1. Локални органи власти имају право, у оквиру националне економске политике, на адекватна сопствена финансијска средства којима могу слободно да располажу у оквиру својих овлашћења.

2. Финансијска средства локалних органа власти биће одређена у складу са овлашћењима која су предвиђена уставом и законом.

3. Део, а ако је могуће и сва финансијска средства локалних органа власти, треба да потичу од локалних пореза и такси чију висину они могу да одреде у оквиру ограничења датих статутом.²¹

4. Финансијски системи²² на којима почивају извори²³ који припадају локалним властима биће у довољној мери широки и адаптивни како би им се омогућило да у мери у којој је то практично могуће држе корак са стварним растом трошкова везаних за обављање њихових обавеза.

¹⁷ Односно за изгубљену зараду (напомена Б. М.).

¹⁸ Односно на одговарајуће социјално осигурање (напомена Б. М.).

¹⁹ Било би боље „управни надзор над радом локалних органа власти“ (напомена Б. М.).

²⁰ И овде је начињена грешка у преводу, јер очигледно треба да стоји „законом“ а не „статутом“ (напомена Б. М.).

²¹ Треба да стоји „законом“ а не „статутом“ (напомена Б. М.).

²² Односно системи финансирања (напомена Б. М.).

²³ Треба да стоји „извори средстава“ (напомена Б. М.).

5. Заштита финансијски слабијих локалних органа власти захтева институцију финансијског изједначавања процедура²⁴ или сличне мере које треба да коригују ефекте неједнаке расподеле потенцијалних извора финансирања и финансијског терета коме треба да пружи подршку. Такве процедуре или мере неће умањити слободу одлучивања локалних органа власти коју они имају у оквиру сопствених сфера одговорности.

6. Локални органи власти биће консултовани на одговарајући начин о томе како да им се додељују прераспоређена средства.

7. Субвенције локалним органима власти неће бити, колико год је то могућно, намењене финансирању одређених пројеката.²⁵ Провизија од субвенција неће уклонити основно право локалних органа власти да у оквиру своје надлежности имају слободу политичког одлучивања.²⁶

8. У сврху позајмљивања ради капиталног инвестирања, локални органи власти имаће приступ националном тржишту капитала, у оквиру законских могућности.

Члан 10.

Право локалних органа власти на удруживање

1. Локални органи власти имају право да у вршењу својих дужности сарађују и да у оквиру закона стварају конзорцијуме са другим локалним органима власти у циљу остварења задатака од заједничког интереса.

2. Право локалних органа власти да припадају асоцијацији ради заштите и промоције њихових заједничких интереса и да припадају међународној асоцијацији локалних органа власти биће признато у свакој држави.

3. Локални органи власти имају право да, под условима предвиђеним законом, сарађују са одговарајућим локалним органима власти у другим државама.

Члан 11.

Правна заштитна органа локалне самоуправе²⁷

Локални органи власти имаће право да прибегну жалби код суда како би обезбедили слободно спровођење својих овлашћења и поштовања принципа локалне самоуправе који су уграђени у устав или домаће законодавство.

²⁴ Требало би „финансијског уједначавања“ (напомена Б. М.).

²⁵ Односно неће имати карактер наменских средстава (напомена Б. М.).

²⁶ Почетак ове реченица би требало да гласи: „Доделом субвенција не може се угрозити...“ (примедба Б. М.).

²⁷ Реч „органа“ у наслову овог члана сасвим је погрешно унета (примедба Б. М.).

ДЕО II – ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

Члан 12.

Обавезе

1. Свака држава уговорница сагласна је да се сматра везаном прихватањем одредаба најмање 20 ставова првог дела ове повеље, од којих ће барем 10 бити одабрано међу следећим ставовима: члан 2, члан 3. ставови 1. и 2, члан 4. ставови 1, 2. и 4, члан 5, члан 7. став 1, члан 8. став 2, члан 9. ставови 1, 2. и 3, члан 10. став 1, члан 11.

2. Свака држава уговорница приликом депоновања инструмента ратификације, приступања или прихватања, обавестиће генералног секретара Савета Европе о ставовима које је одабрала у складу са одредбама става 1. овог члана.²⁸

3. Свака страна може, у било које време касније, обавестити генералног секретара да се сматра везаном било којим ставом ове повеље који још није прихватила у складу са ставом 1. овог члана. Овакве обавезе дате накнадно сматраће се интегралним делом ратификације, приступања или прихватања стране која даје нотификацију и имаће исто дејство са првим даном месеца који следи по истеку периода од три месеца након датума када је генерални секретар примио нотификацију.

Члан 13.

Власти на које се ова повеља односи

Принципи локалне самоуправе садржани у овој повељи примењују се на све категорије локалних власти које постоје на територији државе уговорнице. Међутим, свака страна уговорница може, приликом депоновања инструмента ратификације, приступања или прихватања да одреди категорије локалних или регионалних власти на које намерава да ограничи дејство ове повеље или које намерава да искључи из дејства. Она такође може да укључи нове категорије локалних или регионалних власти под одредбе ове повеље каснијом нотификацијом генералном секретару Савета Европе.

Члан 14.

Одредба о обавештавању

Свака страна потписница проследиће генералном секретару Савета Европе све релевантне информације које у вези са законским одредбама и другим мерама које предузима у сврху усклађивања са одредбама ове повеље.

²⁸ Република Србија је, приликом потврђивања ЕПЛС одлучила да прихвати као обавезне следеће одредбе ЕПЛС: члан 2; члан 3. ст. 1. и 2; члан 4. ст. 1, 2, 4. и 6; члан 5; члан 7. ст. 1. и 3; члан 8. ст. 1. и 2; члан 9. ст. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7. и 8; члан 10. ст. 1, 2. и 3; и члан 11.

ДЕО III

Члан 15.

Пошћис, ратификација и сћујање на снају

1. Ова повеља је отворена за потписивање свакој држави чланици Савета Европе. Она подлеже ратификацији, приступању или прихватању. Инструменти ратификације, приступања или прихватања биће депоновани код генералног секретара Савета Европе.

2. Ова повеља ступиће на снагу првог дана месеца који следи по истеку тромесечног периода након датума када четири државе чланице Савета Европе изразе своју спремност да буду везане Повељом у складу са одредбама претходног става.

3. У погледу сваке државе чланице која накнадно изрази своју сагласност да буде везана овом повељом, ова повеља ступиће на снагу првог дана месеца који следи по истеку тромесечног периода након депоновања инструмента ратификације, приступања или прихватања.

Члан 16.

Територијална клаузула

1. Свака држава може у време потписивања или приликом депоновања инструмента ратификације, приступања или прихватања да специфицира територију или територије на које се ова повеља односи.

2. Свака држава може касније, декларацијом упућеном генералном секретару Савета Европе, да прошири примену ове повеље на сваку територију наведену у декларацији. У погледу такве територије Повеља ће ступити на снагу првог дана месеца који следи по истеку тромесечног периода након датума пријема такве декларације од стране генералног секретара.

3. Свака декларација у вези са претходним ставовима може, у погледу сваке територије назначене у таквој декларацији, бити повучена нотификацијом упућеном генералном секретару. Повлачење ће ступити на снагу првог дана месеца који следи по истеку шестомесечног периода након датума пријема такве нотификације од стране генералног секретара.

Члан 17.

Ошказивање

1. Свака страна уговорница може да откаже ову повељу у било које време након истека периода од пет година од датума када је повеља за њу ступила на снагу. Шест месеци унапред даће се обавештење генералном секретару Савета Европе. Такво отказивање неће утицати на важење повеље у односу на друге стране

уговорнице под условом да у сваком таквом тренутку нема мање од четири такве стране уговорнице.

2. Свака страна уговорница може, у складу с одредбама претходног става, да откаже било који став дела Првог ове повеље који је усвојила, под условом да остане везана бројем и врстом ставова наведених у члану 12. став 1. За сваку страну која, након отказивања неког става, више не испуњава захтеве садржане у члану 12. став 1, сматраће се да је отказала и саму Повељу.

Члан 18.

Нотификације

Генерални секретар Савета Европе обавестиће сваку државу чланицу Савета Европе о:

- а) сваком потпису;
- б) депоновању сваког инструмента ратификације, усвајања или сагласности;²⁹
- в) сваком датуму ступања на снагу ове повеље у складу са чланом 15;
- г) свакој нотификацији примљеној у складу с одредбама члана 12. ставови 2. и 3;
- д) свакој нотификацији коју прими у складу с одредбама члана 13;
- ђ) сваком другом акту, нотификацији или комуникацији које се односи на ову повељу.

Сачињено у Стразбуру, 15. октобра 1985. године на енглеском и француском језику, од којих су оба текста подједнако меродавна, у једном примерку који ће бити депонован у архиви Савета Европе. Генерални секретар Савета Европе шаље оверене копије свакој држави чланици Савета Европе.“

²⁹ Уместо „усвајања или сагласности“ требало би „приступања или прихватања“ (примедба Б. М.).

Прилог 2.

ЗАКОН О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ³⁰

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим законом уређују се јединице локалне самоуправе, критеријуми за њихово оснивање, надлежности, органи, надзор над њиховим актима и радом, заштита локалне самоуправе и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе.

Члан 2.

Локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.

Члан 3.

Локална самоуправа остварује се у општини, граду и граду Београду (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе).

Страни држављани могу имати поједина права у остваривању локалне самоуправе под условима и на начин утврђен законом.

Грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе, управљају пословима локалне самоуправе, у складу с Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе.

³⁰ „Службени гласник РС“, број 129/07.

Члан 4.

Република Србија може законом поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.

Аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.

За вршење поверених надлежности средства обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности.

Члан 5.

У вршењу своје надлежности, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом.

Права и обавезе јединица локалне самоуправе у вршењу поверених надлежности и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују се законом.

Члан 6.

Јединица локалне самоуправе одговорна је за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности.

У вршењу своје надлежности јединица локалне самоуправе може бити ограничена само у случајевима и под условима утврђеним законом, у складу с Уставом.

Члан 7.

Јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом.

Јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање послова из става 1. овог члана.

Члан 8.

Ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју, јединице локалне самоуправе могу да образују месне заједнице или друге облике месне самоуправе, у складу са законом и статутом.

Члан 9.

Односи државних органа и органа територијалне аутономије са органима јединице локалне самоуправе заснивају се на правима и обавезама који су утврђени Уставом и законом.

Члан 10.

Локална самоуправа ужива правну заштиту у складу с Уставом и законом.

Члан 11.

Највиши правни акт јединице локалне самоуправе је статут.

Статутом се уређују нарочито: права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, услови за покретање грађанске иницијативе и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе.

Члан 12.

Јединица локалне самоуправе има својство правног лица.

Члан 13.

Јединице локалне самоуправе сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом.

Јединице локалне самоуправе могу сарађивати са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом.

Одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе.

Јединице локалне самоуправе могу оснивати своја удружења, у складу с Уставом и законом.

Органи јединица локалне самоуправе могу сарађивати са невладиним организацијама, хуманитарним организацијама и другим организацијама, у интересу јединице локалне самоуправе и становника са свог подручја.

Члан 14.

Јединица локалне самоуправе може имати своје симболе и празник, у складу са законом и статутом.

Члан 15.

Финансирање локалне самоуправе, као и услови и поступак под којима се јединице локалне самоуправе могу задуживати, уређују се законом.

Јединица локалне самоуправе има своју имовину.

Имовином јединице локалне самоуправе самостално управљају органи јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

II. ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Оснивање и територија јединице локалне самоуправе

Члан 16.

Територија и седиште јединице локалне самоуправе одређује се законом.

Оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи саветодавни референдум на територији те јединице локалне самоуправе.

Члан 17.

Територију јединице локалне самоуправе чини подручје једног или више насељених места, односно катастарских општина које улазе у њен састав.

Територија за коју се оснива јединица локалне самоуправе представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром.

2. Правни статус јединице локалне самоуправе

2.1. Општина

Члан 18.

Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника.

Општине које су образоване до престанка важења Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 47/91, 79/92, 82/92 – испр., 47/94 и 49/99 – др. закон), могу имати мање од 10.000 становника.

Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника.

Члан 19.

Општина статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике вршења права и дужности из своје надлежности.

2.1.1. Надлежности општинe

Члан 20.

Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом:

- 1) доноси програме развоја;
- 2) доноси урбанистичке планове;
- 3) доноси буџет и завршни рачун;
- 4) утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;
- 5) уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлим водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће у градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавна расвета, уређивање и одржавање гробалја и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање;
- 6) стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда;
- 7) спроводи поступак исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама;
- 8) доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;
- 9) доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе;
- 10) уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора;
- 11) стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине;
- 12) уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;
- 13) уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника;

14) уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, као и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти;

15) оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;

16) оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање;

17) оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља;

18) организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач;

19) организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;

20) доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури;

21) уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја;

22) стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;

23) подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе;

24) стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад;

25) управља имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;

26) уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;

27) организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;

28) образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад;

29) помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији;

30) подстиче и помаже развој задругарства;

31) организује службу правне помоћи грађанима;

32) стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група;

33) утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине;

34) стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права;

35) прописује прекршаје за повреде општинских прописа;

36) образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине;

37) уређује организацију и рад мировних већа;

38) уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине;

39) обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом.

2.1.2. Поверавање јавних овлашћења

Члан 21.

Поједини послови државне управе законом се могу поверити свим или појединим општинама, у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад.

Средства за обављање поверених послова обезбеђују се у буџету Републике Србије у складу са врстом и обимом послова.

Члан 22.

Општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области, просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.

2.2. Град

Члан 23.

Град је јединица локалне самоуправе утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника.

Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се утврдити да је град и територијална јединица која има мање од 100.000 становника.

Територија за коју се образује град, представља природну географску целину, економски повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима са седиштем града као гравитационим центром.

Одредбе овог закона које се односе на општину примењују се и на град, ако овим законом није друкчије одређено.

Члан 24.

Град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени.

Град, у складу са законом, образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције.

Члан 25.

Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.

2.3. Град Београд

Члан 26.

Положај града Београда уређује се посебним законом.

3. Органи јединица локалне самоуправе

3.1. Општина

Члан 27.

Органи општине су: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа.

3.1.1. Скупштина општине

Члан 28.

Скупштина општине је највиши орган општине који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом.

Скупштину општине чине одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом општине.

Скупштина општине се сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине.

Члан 29.

Број одборника у скупштини општине утврђује се статутом општине, с тим што не може бити мањи од 19, ни већи од 75.

Члан 30.

Одборник не може бити запослени у општинској управи и лице које именује, односно поставља скупштина општине.

Ако запослени у општинској управи буде изабран за одборника, права и обавезе по основу рада мирују му док траје његов одборнички мандат.

Даном потврђивања одборничког мандата лицима које је именовала, односно поставила скупштина јединице локалне самоуправе, престаје функција на коју су именовани, односно постављени.

Прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, не искључују примену одредаба овог закона о пословима који су одређени као неспојиви са функцијом одборника скупштине општине.

Члан 31.

Одборници се бирају на четири године.

Одборник има право на заштиту мандата, укључујући и судску заштиту, која се остварује сходном применом закона којим се уређује заштита изборног права у изборном поступку.

Члан 32.

Скупштина општине, у складу са законом:

- 1) доноси статут општине и пословник скупштине;
- 2) доноси буџет и завршни рачун општине;
- 3) утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;
- 4) доноси програм развоја општине и појединих делатности;
- 5) доноси урбанистички план општине и уређује коришћење грађевинског земљишта;
- 6) доноси прописе и друге опште акте;
- 7) расписује општински референдум и референдум на делу територије општине, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи и утврђује предлог одлуке о самодоприносу;
- 8) оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом;
- 9) именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте, у складу са законом;
- 10) бира и разрешава председника скупштине и заменика председника скупштине;
- 11) поставља и разрешава секретара скупштине;
- 12) бира и разрешава председника општине и, на предлог председника општине, бира заменика председника општине и чланове општинског већа;
- 13) утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који општини припадају по закону;
- 14) утврђује накнаду за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;
- 15) доноси акт о јавном задуживању општине, у складу са законом којим се уређује јавни дуг;
- 16) прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских објеката;
- 17) даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану;
- 18) даје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу;
- 19) даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине;
- 20) обавља и друге послове утврђене законом и статутом.

Члан 33.

Скупштина општине одлучује ако седници присуствује већина од укупног броја одборника.

Одлуке се доносе већином гласова присутних одборника, уколико законом или статутом није друкчије одређено.

О доношењу статута, буџета и урбанистичких планова одлучује се већином гласова од укупног броја одборника.

Члан 34.

Седницу скупштине општине сазива председник скупштине, по потреби, а најмање једном у три месеца.

Председник скупштине је дужан да седницу закаже на захтев председника општине, општинског већа или једне трећине одборника, у року од седам дана од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева.

Ако председник скупштине не закаже седницу у року из става 2. овог члана, седницу може заказати подносилац захтева, а председава одборник кога одреди подносилац захтева.

Председник скупштине може одложити седницу коју је сазвао само у случају када не постоји кворум потребан за рад, а у другим случајевима о одлагању седнице одлучује скупштина.

Члан 35.

Седнице скупштине општине су јавне.

Скупштина општине може одлучити да седница скупштине не буде јавна из разлога безбедности и других разлога утврђених законом.

Члан 36.

Скупштина општине оснива стална или повремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности.

Радна тела дају мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси скупштина општине и обављају друге послове утврђене статутом општине.

Број радних тела, избор, права и дужности председника и чланова радних тела утврђују се статутом општине.

Члан 37.

Одборник не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине и радних тела.

Члан 38.

Скупштина општине има председника скупштине.

Председник скупштине организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом општине.

Председник скупштине, на предлог најмање 1/3 одборника, бира се из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине.

Председник скупштине може бити разрешен и пре истека времена за које је изабран, на исти начин на који је биран.

Председник скупштине може бити на сталном раду у општини.

Члан 39.

Председник скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

Заменик председника скупштине бира се и разрешава на исти начин као и председник скупштине.

Члан 40.

Скупштина општине има секретара који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад.

Секретар скупштине се поставља, на предлог председника скупштине, на четири године и може бити поново постављен.

За секретара скупштине општине може бити постављено лице са завршеним правним факултетом, положеним стручним испитом за рад у органима управе и радним искуством од најмање три године.

Скупштина општине може, на предлог председника скупштине, разрешити секретара и пре истека мандата.

Секретар може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности.

Заменик секретара скупштине општине поставља се и разрешава на исти начин и под истим условима као и секретар.

Члан 41.

Начин припреме, вођење и рад седнице скупштине општине и друга питања везана за рад скупштине уређују се њеним пословником.

3.1.2. Извршни органи општине

Члан 42.

Извршни органи општине су председник општине и општинско веће.

Члан 43.

Председника општине бира скупштина општине, из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине.

Председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

Председник скупштине општине предлаже кандидата за председника општине.

Кандидат за председника општине предлаже кандидата за заменика председника општине из реда одборника, кога бира скупштина општине на исти начин као председника општине.

Председнику општине и заменику председника општине избором на ове функције престаје мандат одборника у скупштини општине.

Председник општине и заменик председника општине су на сталном раду у општини.

Члан 44.

Председник општине:

- 1) представља и заступа општину;
- 2) предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина;
- 3) наредбодавац је за извршење буџета;
- 4) усмерава и усклађује рад општинске управе;
- 5) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине;
- 6) врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.

Члан 45.

Општинско веће чине председник општине, заменик председника општине, као и чланови општинског већа чији је број утврђен статутом општине и које бира скупштина општине, на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника.

Кандидате за чланове општинског већа предлаже кандидат за председника општине.

Када одлучује о избору председника општине, скупштина општине истовремено одлучује о избору заменика председника општине и чланова општинског већа.

Председник општине је председник општинског већа.

Заменик председника општине је члан општинског већа по функцији.

Број чланова општинског већа, које скупштина општине бира на предлог председника општине, не може бити већи од 11.

Чланови општинског већа које бира скупштина општине не могу истовремено бити и одборници, а могу бити задужени за једно или више одређених подручја из надлежности општине.

Одборнику који буде изабран за члана општинског већа престаје одборнички мандат.

Чланови општинског већа могу бити на сталном раду у општини.

Члан 46.

Општинско веће:

- 1) предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина;
- 2) непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине;
- 3) доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године;

4) врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине;

5) решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине;

6) стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине;

7) поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области.

Члан 47.

Председник општине представља општинско веће, сазива и води његове седнице.

Председник општине је одговоран за законитост рада општинског већа.

Председник општине је дужан да обустави од примене одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону.

Општинско веће може да одлучује ако седници присуствује већина од укупног броја његових чланова.

Општинско веће одлучује већином гласова присутних чланова, ако законом или статутом општине за поједина питања није предвиђена друга већина.

Организација, начин рада и одлучивања општинског већа, детаљније се уређује његовим пословником, у складу са овим законом и статутом.

Члан 48.

Председник општине и општинско веће редовно извештавају скупштину општине, по сопственој иницијативи или на њен захтев, о извршавању одлука и других аката скупштине општине.

Члан 49.

Председник општине може бити разрешен пре истека времена на које је биран, на образложен предлог најмање трећине одборника, на исти начин на који је изабран.

О предлогу за разрешење председника општине мора се расправљати и одлучивати у року од 15 дана од дана достављања предлога председнику скупштине.

Ако скупштина не разреши председника општине, одборници који су поднели предлог за разрешење не могу поново предложити разрешење председника општине, пре истека рока од шест месеци од одбијања претходног предлога.

Члан 50.

Разрешењем председника општине престаје мандат заменика председника општине и општинског већа.

Заменик председника општине, односно члан општинског већа, могу бити разрешени пре истека времена на које су бирани, на предлог председника општине или најмање једне трећине одборника, на исти начин на који су изабрани.

Истовремено са предлогом за разрешење заменика председника општине или члана општинског већа, председник општине је дужан да скупштини општине поднесе предлог за избор новог заменика председника општине или члана општинског већа, која истовремено доноси одлуку о разрешењу и о избору.

Председник општине, заменик председника општине или члан општинског већа који су разрешени или су поднели оставку, остају на дужности и врше текуће послове, до избора новог председника општине, заменика председника општине или члана општинског већа.

Члан 51.

Престанком мандата скупштине престаје мандат извршних органа општине, с тим да они врше текуће послове из своје надлежности до ступања на дужност новог председника општине и општинског већа, односно председника и чланова привременог органа ако је скупштини мандат престао због распуштања скупштине.

3.1.3. Општинска управа

Члан 52.

Општинска управа:

- 1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће;
- 2) извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа;
- 3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине;
- 4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине;
- 5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини;
- 6) обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.

Члан 53.

Општинска управа образује се као јединствени орган, а могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника.

Члан 54.

Општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник.

За начелника општинске управе може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци.

У општинској управи образованој као јединствени орган, за вршење сродних послова, могу се образовати унутрашње организационе јединице.

Члан 55.

Кад се општинска управа организује у више управа, радом управе руководи начелник.

За начелника управе може бити постављено лице које има одговарајући факултет, у односу на делокруг управе, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци.

У оквиру управе, за вршење сродних послова, могу се образовати унутрашње организационе јединице.

Члан 56.

Начелника општинске управе, односно управе за поједине области поставља општинско веће, на основу јавног огласа, на пет година.

Начелник општинске управе може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

Заменик начелника општинске управе се поставља на исти начин и под истим условима као начелник.

Руководиоце организационих јединица у управи распоређује начелник.

Члан 57.

Начелник за свој рад и рад управе одговара скупштини општине и општинском већу у складу са статутом општине и актом о организацији општинске управе.

Члан 58.

Статутом општине може се предвидети да се у општинској управи постављају помоћници председника општине за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.).

Помоћници председника општине покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој у областима за које су постављени и врше друге послове утврђене актом о организацији општинске управе.

Помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине.

У општинској управи може бити постављено највише три помоћника председника општине.

Члан 59.

Акт о организацији општинске управе доноси скупштина општине на предлог општинског већа.

Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе доноси начелник уз сагласност општинског већа.

Члан 60.

Општинска управа у обављању управног надзора може:

- 1) наложити решењем извршење мера и радњи у одређеном року;
- 2) изрећи мандатну казну;
- 3) поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка;
- 4) издати привремено наређење, односно забрану;
- 5) обавестити други орган, ако постоје разлози, за предузимање мера за који је тај орган надлежан;
- 6) предузети и друге мере за које је овлашћена законом, прописом или општим актом.

Овлашћења и организација за обављање послова из става 1. овог члана, ближе се уређују одлуком скупштине општине.

Члан 61.

У поступку пред општинском управом, у коме се решава о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица, примењују се прописи о управном поступку.

Члан 62.

Општинско веће решава сукоб надлежности између општинске управе и других предузећа, организација и установа кад на основу одлуке скупштине општине одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, као и између општинских управа за поједине области.

Начелник општинске управе, односно начелник управе за поједине области решава сукоб надлежности између унутрашњих организационих јединица.

Члан 63.

Послове општинске управе који се односе на остваривање права, обавеза и интереса грађана и правних лица могу обављати лица која имају прописану школску спрему, положен стручни испит за рад у органима државне управе и одговарајуће радно искуство, у складу са законом и другим прописом.

Члан 64.

О изузећу начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области решава општинско веће.

О изузећу службеног лица у општинској управи решава начелник.

3.2. Град

Члан 65.

Органи града су: скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа.

Члан 66.

Органи града обављају послове предвиђене овим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града.

Скупштину града сачињавају одборници чији се број утврђује статутом града, с тим што њихов број не може бити већи од 90.

Одредбе овог закона које се односе на скупштину општине примењују се на градску скупштину.

Одредбе овог закона које се односе на председника општине примењују се на градоначелника.

Одредбе овог закона које се односе на општинско веће примењују се на градско веће.

Градска управа се образује као јединствени орган или као више управа за поједине области.

Одредбе овог закона о општинској управи примењују се на градску управу.

У градској управи може бити постављено највише пет помоћника градоначелника.

III. НЕПОСРЕДНО УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 67.

Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе су: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум.

Облици непосредне самоуправе из става 1. овог члана уређују се законом и статутом.

Члан 68.

Грађани путем грађанске иницијативе предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности јединице локалне самоуправе, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом.

О предлогу из става 1. овог члана, скупштина је дужна да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога.

Статутом јединице локалне самоуправе утврђује се број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, који не може да буде мањи од 5% бирача.

Члан 69.

Збор грађана се сазива за део територије јединице локалне самоуправе утврђен статутом.

Збор грађана расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе.

Збор грађана већином гласова присутних усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или појединим органима и службама јединице локалне самоуправе.

Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да у року од 60 дана од одржавања збора грађана, размотре захтеве и предлоге грађана и о њима заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане.

Начин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређује се статутом и одлуком скупштине општине.

Члан 70.

Скупштина јединице локалне самоуправе може на сопствену иницијативу да распише референдум о питањима из своје надлежности.

Референдум о питању из своје надлежности скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да распише на предлог који поднесе најмање 10% бирача од

укупног бирачког тела у јединици локалне самоуправе, на начин утврђен законом и статутом.

Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана.

Одлука донета на референдуму је обавезна, а скупштина јединице локалне самоуправе је не може ставити ван снаге, нити изменама и допунама мењати њену суштину у наредном периоду од годину дана од дана доношења одлуке.

Члан 71.

Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин.

Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да грађанима у остваривању њихових права и обавеза дају потребне податке, објашњења и обавештења.

Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да свима омогуће подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених.

На поднете притужбе органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да одговоре у року од 30 дана, ако подносилац притужбе захтева одговор.

IV. МЕСНА САМОУПРАВА

Члан 72.

Ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима се оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе.

Месне заједнице и други облици месне самоуправе могу се образовати и у градским насељима (кварт, четврт, рејон и сл.).

Месна заједница може се оснивати и за два или више села.

Члан 73.

Скупштина општине, односно скупштина града, одлучује уз претходно прибављено мишљење грађана, о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе.

Ова одлука доноси се већином гласова од укупног броја одборника.

Члан 74.

Акtima 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.

Члан 75.

Средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе обезбеђују се из:

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

Месна заједница, односно други облик месне самоуправе доноси финансијски план на који сагласност даје надлежни орган општине, односно града.

Члан 76.

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

Члан 77.

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.

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 из става 2. овог члана, начин и место њиховог вршења одређује председник општине на предлог начелника општинске управе, односно начелника градских управа.

V. ОДНОСИ ОРГАНА РЕПУБЛИКЕ, ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ И ОРГАНА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 78.

Органи Републике, територијалне аутономије и органи јединица локалне самоуправе, ради остваривања својих права и дужности, међусобно сарађују у складу с Уставом, законом и другим прописом.

Органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом.

Надлежан орган јединице локалне самоуправе је дужан да органу Републике, односно аутономне покрајине, који врши надзор над законитошћу рада и аката јединице локалне самоуправе, благовремено достави тражене податке, списе и исправе.

За достављање тражених података, списка и исправа одговоран је председник општине, односно секретар скупштине општине ако се надзор врши над радом и актима скупштине општине.

Члан 79.

Органи и службе јединице локалне самоуправе у вршењу својих надлежности:

1) дају органима Републике и територијалне аутономије иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе;

2) подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике и територијалне аутономије;

3) траже мишљење од надлежног органа Републике и територијалне аутономије у вези са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

4) учествују, самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе.

Члан 80.

Органи Републике и територијалне аутономије, у вршењу својих надлежности:

1) обавештавају органе и службе јединице локалне самоуправе, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, о заштити уставности и законитости, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим питањима од непосредног

интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

2) пружају стручну помоћ органима и службама јединице локалне самоуправе у вези са обављањем њихових послова, а нарочито у увођењу информационог система и информатизацији послова које врше органи и службе јединице локалне самоуправе;

3) траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе, као и о другим питањима која су од интереса за остваривање улоге и за рад органа Републике и територијалне аутономије у области локалне самоуправе;

4) врше и друге послове у складу са законом и другим прописима.

Члан 81.

Влада је дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.

Члан 82.

Надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, законом или другим републичким прописом.

Надлежни орган територијалне аутономије покренуће поступак из става 1. овог члана, ако сматра да акт није у сагласности са покрајинским прописом.

Члан 83.

Кад министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије сматра да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, указаће на то скупштини јединице локалне самоуправе ради предузимања одговарајућих мера.

Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима органа из става 1. овог члана, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред Врховним судом Србије и истовремено ће предложити Влади да обустави од извршења акт из става 1. овог члана, до одлуке Врховног суда Србије.

Члан 84.

Ако нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом

или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије предложиће скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи.

Ако скупштина не поступи у року од месец дана по предлозима органа из става 1. овог члана, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или поништити акт из става 1. овог члана.

Члан 85.

Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако:

- 1) скупштина не заседа дуже од три месеца;
- 2) ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке;
- 3) не донесе статут или буџет у року утврђеном законом.

Члан 86.

Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе, односно надлежног органа територијалне аутономије.

Председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе.

Мандат одборника изабраних на изборима из става 2. овог члана, траје четири године.

До конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе, обавља привремени орган јединице локалне самоуправе који чине председник и четири члана.

Привремени орган јединице локалне самоуправе образује Влада.

Влада доноси посебно решење о именовању председника и чланова привременог органа, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе.

Члан 87.

Ако се у јединици локалне самоуправе не спроведу избори за одборнике или ако се после спроведених избора не конституише скупштина у складу са овим законом у року од два месеца од објављивања резултата избора, Влада именује привремени орган из члана 86. став 4. овог закона који обавља текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе.

Председник Народне скупштине је дужан да одлуку о расписивању нових избора за скупштину јединице локалне самоуправе донесе у року од месец дана,

од дана кад је требало спровести изборе, односно конституисати скупштину јединице локалне самоуправе.

Мандат одборника изабраних на изборима из става 2. овог члана, траје до истека мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе изабраних на редовним изборима.

VI. САРАДЊА И УДРУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 88.

Јединица локалне самоуправе, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим јединицама локалне самоуправе и њеним органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом.

Јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у областима од заједничког интереса са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе у другим државама, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом.

Члан 89.

Ради унапређења развоја локалне самоуправе, њене заштите и остваривања заједничких интереса, јединице локалне самоуправе могу оснивати своје асоцијације.

Асоцијације јединица локалне самоуправе заступају интересе свог чланства пред државним органима, а посебно у поступку доношења закона и других аката од значаја за заштиту, унапређење и финансирање локалне самоуправе, као и других прописа од значаја за остваривање послова јединице локалне самоуправе.

На оснивање и рад асоцијација јединица локалне самоуправе примењују се одредбе закона којим се уређује оснивање и рад удружења.

VII. СИМБОЛИ И НАЗИВИ ДЕЛОВА НАСЕЉЕНИХ МЕСТА У ЈЕДИНИЦИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 90.

Јединица локалне самоуправе самостално у складу са овим законом утврђује своје симболе (грб и заставу), и њихову употребу.

Члан 91.

Симболи јединице локалне самоуправе могу се истицати само уз државне симболе.

У службеним просторијама органа јединице локалне самоуправе истичу се само државни симболи, симболи националних мањина чији је језик на територији јединице локалне самоуправе у службеној употреби као и симболи јединице локалне самоуправе.

Истицање симбола аутономне покрајине уз симболе јединица локалне самоуправе у аутономној покрајини, као и истицање симбола аутономне покрајине у службеним просторијама органа јединица локалне самоуправе у аутономној покрајини, врши се у складу са прописом који је утврдила аутономна покрајина.

Члан 92.

Симболи јединица локалне самоуправе морају се међусобно разликовати.

Садржина одредби статута јединице локалне самоуправе или других њених аката о симболима јединице локалне самоуправе мора одговарати историјским и стварним чињеницама и овим одредбама се не смеју вређати општи и државни интереси, национална и верска осећања и јавни морал.

Члан 93.

Скупштина јединице локалне самоуправе утврђује празнике и одлучује о називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на својој територији, уз претходну сагласност министарства надлежног за послове локалне самоуправе.

Ако је на подручју јединице локалне самоуправе језик националне мањине у службеној употреби, у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, прибавиће се мишљење националног савета.

Члан 94.

Ако садржина одредби предлога статута јединице локалне самоуправе или других аката о празницима и називима делова насељених места не одговара историјским или стварним чињеницама, ако се њима повређују општи и државни интереси, национална и верска осећања или вређа јавни морал, министарство надлежно за послове локалне самоуправе одбиће, у року од 60 дана од дана пријема предлога статута или другог акта, давање сагласности на те одредбе.

Ако се министарство надлежно за послове локалне самоуправе не изјасни у року из става 1. овог члана, сматраће се да је дата сагласност.

VIII. ЗАШТИТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 95.

Орган одређен статутом јединице локалне самоуправе може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

Члан 96.

Орган одређен статутом јединице локалне самоуправе има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.

Члан 97.

У јединици локалне самоуправе може се установити заштитник грађана који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе.

Две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљавању заједничког заштитника грађана.

Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности заштитника грађана уређује се статутом и другим општим актом.

Члан 98.

У национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива се савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина, у складу са овим законом и статутом.

Национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, у смислу овог закона, сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији.

Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе.

Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом.

Делокруг, састав, избор чланова и начин рада савета за међунационалне односе уређује се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, која се доноси већином гласова од укупног броја одборника у складу са статутом.

Начин предлагања и избора чланова савета за међунационалне односе треба да обезбеди равномерну заступљеност представника српског народа и националних мањина, с тим да нити српски народ, нити једна национална мањина не може имати већину чланова савета.

У случају националних мањина које имају своје изабране националне савете, представници националних мањина у савету се бирају на предлог националног савета.

Одлуке савета за међунационалне односе доносе се консензусом чланова савета.

Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана.

Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе су дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету.

Савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Врховним судом Србије покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.

IX. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 99.

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06 – др. закон).

Члан 100.

Новоизабрана скупштина јединице локалне самоуправе ускладиће свој статут са одредбама овог закона најкасније у року од 90 дана од дана свог конституисања.

Члан 101.

Одредбе овог закона о органима јединица локалне самоуправе примењиваће се од спровођења наредних избора за одборнике скупштина јединица локалне самоуправе.

Члан 102.

Посебан закон о комуналној полицији донеће се у року од годину дана од ступања на снагу овог закона.

Члан 103.

Овај закон ступа на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

РЕЧНИК ПОЛИТИЧКИХ И ПРАВНИХ ПОЈМОВА

Административна такса – Новчана накнада за услугу коју државни органи, организације које врше јавна овлашћења, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе пружају грађанима и правним лицима. Убрале таксе чине јавни приход, а плаћају се обично приликом подношења захтева за покретање поступка у коме треба да се пружи услуга, уколико је за пружање такве услуге прописана административна такса. Услуге општинских органа за које се плаћа такса и њену висину прописује скупштина општине својом одлуком (општинске административне таксе).

Административно-територијална подела – Подела државе на територијалне јединице у оквиру којих се остварује локална или регионална самоуправа или образују подручни органи централне власти.

Акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места – Правилник којим се прописују организационе јединице у органу управе и њихов делокруг, начин руковођења тим јединицама, укупан број и називи радних места, опис послова радних места, услови за обављање послова и друга питања унутрашње организације. У општинској управи, тај акт доноси начелник општинске управе, уз сагласност општинског већа.

Апропријација – Овлашћење које скупштина општине, односно града даје одлуком о буџету извршном органу локалне власти за трошење јавних средстава до одређеног износа и за одређене намене, за период од годину дана.

Апсолутизам – Облик аутократије, неограничена власт, супротност влади ограниченој уставом; политички режим који се најчешће доводи у везу са апсолутистичким монархијама XVI – XVIII века. Власт је апсолутна када није везана правом, а утемељена је на произвољној и неограниченој моћи.

Апсолутна права – 1) Субјективна права која морају поштовати сви други субјекти (делују *erga omnes*). У њих спадају право својине, право коришћења и друга стварна права, као и тзв. лична права, каква су права аутора и проналазача и друга. 2) У смислу пореских прописа, плаћа се посебан порез на пренос апсолутних права код преноса тих права уз накнаду, а под њима се подразумевају: стварна права на непокретностима (право својине, плодуживања, употребе, становања, тајм-шеринг, закуп стана или стамбене зграде за период дужи од годину дана или

на неодређено време, право коришћења градског, односно јавног грађевинског земљишта у државној својини преко 10 ари), права интелектуалне својине, удели у правном лицу и хартије од вредности, право својине на употребљаваном моторном возилу, пловном објекту и ваздухоплову, право коришћења градског, односно јавног грађевинског земљишта које преноси општина физичком или правном лицу ради изградње објекта и право на експроприсаној непокретности када се експропријација врши ради изградње стамбених или привредних објеката.

Асоцијација – Добровољно створено удружење (група) које има заједничке интересе, односно интересовања (видети: **Међународне асоцијације локалних власти, Стална конференција градова и општина**).

Аутократија – Самовлада, синоним за диктатуру и тиранију, за неког ко влада за себе, деспотски, то јест насилно и произвољно користећи моћ. Облик владавине у коме једна особа има апсолутну власт. Таква власт је изнад закона и није уставом ограничена, њени акти су самовољни и неконтролисани, а обично се ослања на грубу употребу насиља.

Аутономија – У дословном смислу значи самозаконодавство (право самосталног доношења закона) и независност у односу на другу власт, а у политичком смислу аутономна је институција или организациони облик (колективитет) који ужива изванредан степен самосталности у уређивању својих унутрашњих односа. Та је самосталност самоуправног, а не сувереног типа (тј. ограничена је, а не потпуна).

Аутономна покрајина – Политичко-територијална јединица са аутономним статусом, облик територијалне аутономије, односно територијалне децентрализације са вишим степеном политичке самосталности у односу на локалну самоуправу. образује се у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима појединих подручја. Има сопствени (изворни) делокруг загарантован уставом, а органи покрајине су на свом подручју надређени органима локалне самоуправе.

Аутономно право – Право чије норме прописују извесни субјекти независно од државе и којима регулишу сопствено понашање. Норме аутономног права морају бити сагласне државном праву, а субјекти који их доносе делују на основу овлашћења која им даје држава. Да би аутономно право збиља било право, неопходно је да га санкционише држава.

Бирачко право – Право грађана да бирају своје представнике у представничке органе (активно бирачко право) и да буду бирани у те органе (пасивно бирачко право). У демократским земљама, бирачко право је опште и једнако, а стиче се обично са пунолетством, изузев у случају лица која су лишена пословне способности. На изборима за представничке органе општина и градова (локални избори), бирачко право имају сви пунолетни грађани који су пословно способни и имају пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој се избори спроводе.

Бирографија – 1) У дословном смислу „владавина чиновника“, а у свакодневном говору под бирократијом и бирократизмом подразумева се претерани формализам у вршењу дужности, спорост, компликоване процедуре, бесмислена рутина и употреба власти у корист државе. 2) У научном смислу, бирократија је слој службеника који нису бирани, односно административна машинерија државе која се одликује хијерархијом и субординацијом, функционалном специјализацијом, прецизном организацијом и професионалним радом заснованим на детаљним правилима.

Боравиште – Место у коме грађанин привремено борави, ван свога пребивалишта као сталног места боравка. За боравиште се везује остваривање појединих права, као и појединих обавеза. Пријављивање и одјављивање боравишта врше хотели и организације за смештај у року од 24 часа, а када грађанин не користи такве услуге дужан је да пријави боравиште ако је његов боравак дужи од 15 дана.

„Братимљење општина“ – Облик успостављања сарадње појединих општина из две или више земаља, на основу споразума о међусобној сарадњи.

Буџет – Финансијски инструмент којим се предвиђају и одобравају приходи и расходи јавноправних тела за одређени временски период, по правилу, за годину дана. Такође, буџет је основни документ економске политике. У буџету се исказују сви приходи и расходи, а он садржи општи и посебни део. Носилац буџетског права је скупштина, тако да се буџети општине и града одобравају одлуком њихове скупштине за сваку годину. Та се одлука објављује.

Буџетска контрола и ревизија – Систем мера и процедура прописан законом, којим се контролише законитост и ефикасност коришћења буџетских средстава. Сви буџетски корисници организују интерну контролу, а јединица локалне самоуправе, покрајина и Република оснивају посебне службе за буџетску инспекцију и ревизију (видети: **Локална служба за инспекцију и ревизију буџета**).

Буџетски дефицит – Мањак у буџету, ситуација у којој су текући расходи буџета већи од текућих прихода буџета.

Буџетски календар – Преглед законом утврђених рокова за извршавање појединих послова и радњи у припремању и доношењу буџета.

Буџетски приходи и примања – Приходи и примања буџета утврђени законом, који се састоје од текућих прихода (пореза, доприноса за обавезно социјално осигурање, донација и трансфера и осталих прихода), прилива из домаћих и иностраних позајмљивања, прилива од продаје финансијских средстава и наплате датих зајмова.

Буџетски расходи и издаци – Расходи и издаци буџета утврђени законом, који се састоје од текућих расхода за запослене, добра и услуге, плаћања камате, субвенција, буџетских трансфера другим нивоима власти, социјалних трансфера и других расхода; издатака за набавку основних и финансијских средстава, за дате зајмове или купљене хартије од вредности; и за отплате главнице дуга.

Буџетски систем – Заједнички законски појам за буџет Републике, буџете територијалне аутономије и локалних власти и финансијске планове организација обавезног социјалног осигурања (пензијског, здравственог и осигурања за случај незапослености).

Буџетски суфицит – Вишак у буџету, ситуација у којој су текући приходи буџета већи од текућих расхода буџета.

Вишестепена локална самоуправа – Истовремено постојање два или више степена, односно нивоа на којима се организује локална самоуправа у једној земљи. Јединице вишег степена локалне самоуправе тада су, по правилу, надређене онама нижег степена.

Влада – 1) У најширем смислу, заједнички назив за највише органе у једној држави. 2) У ужем смислу, колективни орган државе који је носилац извршне власти, министарски савет на челу са премијером. 3) Израз локална влада, у смислу локалне самоуправе и насупрот централној влади, код нас није уобичајен.

Владавина права – Начело у демократски уређеној држави, према коме целокупно понашање свих чланова друштва и органа власти треба да буде подређено закону. Уз то, нема владавине права без правне једнакости и судске заштите људских права.

Власт – Право да се утиче на понашање других, да се издају правила понашања којима се други субјекти морају покоравати. Поред такве, државне власти, која се ослања на монопол легитимног насиља у друштву, власт може постојати и као недржавна. Власт локалних самоуправних тела (локална власт) ослоњена је на државну власт, с тим што она треба да се легитимише унутар локалних заједница.

Врховни суд Србије – Највиши суд у Републици Србији, са седиштем у Београду. Надлежан је за одлучивање о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим стварима одређеним законом. Такође, утврђује начелне правне ставове ради јединствене примене права и врши друге послове утврђене законом. Према Уставу од 2006. године, уместо Врховног суда постојаће Врховни касациони суд, који би требало да почне са радом 1. јануара 2010. године.

Главни архитекта – Помоћник градоначелника за област урбанизма, који се према Закону о главном граду поставља у Градској управи. Поставља га и разрешава градоначелник. Покреће иницијативе, предлаже пројекте и сачињава мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој урбанизма и врши друге послове утврђене актом о организацији Градске управе.

Град – У смислу прописа о територијалној организацији и локалној самоуправи, град се дефинише као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника, а изузетно мање од тог броја. Град је примарна јединица локалне самоуправе на својој територији и има исте изворне надлежности и органе као и општине. На територији града могу постојати градске општине, а подела града на градске општине утврђује се статутом града. Статус града, после доношења нових прописа о локалној самоуправи (2007) имају Београд и још 23 града.

Град Београд – Посебна територијална јединица, главни град Републике Србије и њен административни центар. Његов положај је начелно регулисан Уставом Републике Србије, а ближе се уређује посебним законом (Закон о главном граду, 2007). Обавља послове општине утврђене Уставом и послове које му Република повери законом из оквира својих права и дужности, а његовим статутом уређује се подела територије на градске општине, којих има 17.

Градоначелник – Извршни орган у граду, орган града који се бира у скупштини града из реда њених одборника (после избора престаје му одборнички мандат), на време од четири године. Представља и заступа град и врши друге функције као и председник општине.

Градска општина – Општина која се образује на подручју града као посебне територијалне јединице. Статутом града утврђује се подела града на градске општине, њихова подручја и органи, као и које ће послове из изворног општинског делокруга вршити град а које општине у његовом саставу. Градски органи врше надзор над радом органа градских општина, а градска општина, по новом Уставу, нема карактер јединице локалне самоуправе, нити је њено оснивање обавезно.

Градска управа – Носилац управне функције из оквира права и дужности града, као и функције извршавања закона и других прописа чије је извршавање Република, односно покрајина, поверила граду. Скупштина града одлуком уређује организацију градске управе, а она се организује као јединствена управа или у управе за поједине области, којима руководе начелници, постављени од стране градског већа, на основу јавног конкурса. Они одговарају за свој рад и рад управе скупштини града и градском већу. Унутрашња организација и систематизација радних места у управама утврђује се правилником (видети: **Акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места**).

Градски менаџер – Помоћник градоначелника који се, према Закону о главном граду, поставља у Градској управи и који обавља послове у области економског развоја. Поставља га и разрешава градоначелник. Покреће иницијативе, предлаже пројекте и сачињава мишљења у вези са питањима која су од значаја за економски развој и врши друге послове утврђене актом о организацији Градске управе.

Градско веће – Извршни орган града који према Закону о локалној самоуправи има улогу да предлаже најважније опште акте, непосредно извршава одлуке и друге акте скупштине, врши надзор над радом управе и обавља друге послове. Чини га до 11 чланова (у Београду 13), које бира скупштина града на предлог градоначелника. Градским већем председава градоначелник, а његов заменик је члан градског већа по положају.

Грађанска иницијатива – Облик непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе, којим они предлажу скупштини општине или града да донесе акт којим ће уредити одређено питање или да измени статут или други општи акт. Иницијатива треба да буде подржана потписима најмање 5% бирача, а скупштина је дужна да поводом пуноважне иницијативе одржи расправу и достави грађанима образложени одговор у року од 60 дана од дана добијања предлога.

Грађански бранилац – ранији назив за заштитника грађана, видети: **Омбудсман**.

Деволуција – Преношење власти са централне владе на подређене регионалне и самоуправне институције, тј. са више власти на нижу. Појам је англосаксонског порекла и специјално се користи у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске за преношење власти са државних органа на органе Северне Ирске, Велса и Шкотске.

Деконцентрација – Организовање испостава централних органа управе на терену ради обављања послова централне управе на локалном подручју. Деконцентрисани органи (подручни органи) саставни су делови централних (тј. државних) органа управе и под њиховом су пуном контролом.

Делови насељеног места – Мање целине насељеног места (улице, тргови, градске четврти, засеоци и друго) са посебним називом. Према Закону о локалној самоуправи, скупштина општине и града утврђује називе делова насељеног места, а ти називи морају одговарати историјским и стварним чињеницама и не смеју повређивати опште и државне интересе, национална и верска осећања или јавни морал. На општи акт, којим се утврђују ти називи, сагласност даје министарство надлежно за послове локалне самоуправе.

Делокруг – Скуп послова који врши неки орган власти, на општи начин одређена надлежност; право и дужност или само право (могућност) органа власти да врши одређени посао. Делокруг се утврђује организационим прописима, а конкретна надлежност (стварна и месна) материјалним прописима.

Демократија – Дословно владавина народа, односно партиципација народа у власти и владавина у интересу народа, која се јавља у више облика (непосредна, представничка, полунепосредна). Под демократијом се уобичајено мисли на облик политичког режима у коме већина народа учествује у вршењу власти. Ако се говори о представничкој демократији, политичка воља народа би требало да буде одлучујућа у формирању органа власти, а они извршиоци воље народа.

Денационализација – Појам супротан национализацији, успостављање својине или другог права ранијег сопственика на национализовану ствари или другој национализованој имовинској вредности.

Децентрализација – Преношење послова из надлежности државних органа у надлежност локалне самоуправе и других аутономних (недржавних) установа. Може бити функционална (реална и персонална) и територијална. У овом последњем случају, она значи ширење власти локалне самоуправе и територијалне аутономије преношењем овлашћења и одговорности са државних органа.

Директни корисници буџета – Органи и организације Републике, територијалне аутономије, општина и градова.

„Добра“ и „лоша управа“ – Под добром управом подразумевају се стандарди понашања и рада управе који значе њену професионалност, способност, непристрасност, поштовање грађана и њихових права, оданост владавини права, некоорумпираност и слично. Насупрот томе, лоша управа била би она која је неспособна, пристрасна, политизована, непрофесионална, корумпирана, која не поштује правне процедуре, неадекватно користи своја овлашћења итд.

Добра у општој употреби – Јавна добра која служе употреби свих (јавни путеви, паркови, тргови, улице и друга добра у општој употреби) и која могу да се налазе у државној својини. Заједно са природним богатствима, добра у општој употреби чине добра од општег интереса. Поједина добра у општој употреби могу бити у приватној својини. На добрима у општој употреби може се стећи концесија или право коришћења. Уживају посебну заштиту и користе се под условима и на начин прописан законом.

Донација – Поклон, нарочито у новцу, дат од стране домаћег или иностраног даваоца, који се мора користити наменски и под условима из уговора о донацији. Ако то захтева донатор, средства добијена донацијом воде се на посебном рачуну.

Државна својина – Облик својине чији је титулар држава. Према Закону о средствима у својини Републике Србије, у државној својини су природна богатства и добра у општој употреби; средства која су у складу са законом стечена, односно која стекну државни органи и организације, органи и организације покрајине и локалне самоуправе, јавне службе и друге организације чији је оснивач Република, покрајина, општина и град; ствари изграђене или прибављене средствима у државној својини; средства и приходи по основу улагања државног капитала у предузећа и друге организације; средства за која се у складу са законом утврди да су без власника; и друга средства која су, у складу са законом, у државној својини.

Државни органи – Делови државног апарата који врше законодавну, извршно-управну и судску власт, односно парламент, шеф државе, влада, органи државне управе, судови, тужилаштва и други државни органи.

Државни органи управе – Организационе јединице државног апарата које врше управну функцију (обављају послове државне управе). У њих спадају министарства (са органима у саставу или без њих) и посебне организације (управне организације). У федерацијама постоје државни органи управе на два нивоа: на федералном нивоу и на нивоу држава чланица.

„Европа региона“ – Концепт према коме у земљама чланицама Европске уније треба да постоји регионални ниво одлучивања, уз наднационални (европски) и национални (државни) ниво. Региони се овде узимају у значењу првог наредног нивоа власти испод државног нивоа.

Еврорегион – Облик прекограничне сарадње који настаје удруживањем територијалних јединица у пограничним областима две или више држава. Обично се заинтересоване пограничне територијалне јединице у свакој од држава најпре удружују у сопствену асоцијацију, а потом са сличним асоцијацијама других држава закључују споразум о прекограничној сарадњи. ЕУ подстиче и потпомаже (политичким, економским и другим мерама) процес стварања еврорегиона и сарадње у оквиру њих. ЕУ је дотирала ту сарадњу кроз програм за транснационалну сарадњу граничних региона *Иниџерреј*, са укупно 4,875 милијарди евра у периоду 2000 – 2005. године. Осим тога, пројекти који се односе на регионе у средњој и источној Европи могу се дотирати кроз програме Phare и Twining.

Европска унија – Најзначајнија европска економска и политичка интеграција (27 држава), која још није добила свој коначни институционални облик. У низу питања, органи ЕУ доносе обавезујуће одлуке, које се непосредно примењују у државама чланицама, док у другим областима то није случај.

Економичност – Принцип пословања према коме се уз најмање трошкове постиже најбољи учинак, рационалност, целисходност, штедљивост.

Ефективност – Успех с обзиром на квалитет постигнутих резултата, који се процењује са становишта циљева организације и мери квалитативним показатељима.

Ефикасност – Успех с обзиром на брзину деловања, утрошак радног времена и средстава и сличне квантитативне показатеље.

Животна средина – Природна и модификована средина у којој се одвија живот и која се штити низом планских, економских, административних, кривичних и других мера од загађивања, односно штетних промена и нарушавања равнотеже. Поред мера локалног и националног карактера, управљање у области животне средине захтева и бројне мере међународног (регионалног и универзалног) карактера.

Завршни рачун – Коначни извештај о примањима и издацима буџета, који се саставља и подноси скупштини, као носиоцу буџетског права, на разматрање и усвајање. Садржи елементе и податке утврђене законом, а припрема се и подноси у роковима утврђеним законом.

Задуживање јавних власти – 1) Уговарање кредита или емитовање обвезница и хартија од вредности. 2) Задуживање због текуће ликвидности представља уговарање краткорочних кредита, односно емитовање краткорочних обвезница и хартија од вредности ради финансирања привремене неликвидности буџета, настале услед неуравнотежених кретања у приходима и расходима током извршења буџета.

Закон – Писани правни извор, правни акт који је после устава акт највише правне снаге. Издаје га законодавни орган по посебној процедури. У материјалном смислу, закон је само онај правни акт који садржи опште правне норме. После изгласавања у парламенту, закон се потврђује од стране шефа државе и објављује у службеним новинама, да би потом ступио на снагу у року одређеном у његовим прелазним наређењима.

Законитост – Формална и материјална усклађеност свих општих и појединачних аката са законом, као и склад понашања свих субјеката са законом у ситуацијама за које закон прописује правила понашања (видети: **Уставност и законитост**).

Законодавство – Грана власти која издаје законе, власт доношења закона. Ту власт врше нарочити, законодавни органи, као највиши државни политички органи (парламенти или скупштине). Само изузетно, законодавне акте могу издавати органи извршне власти (уредбе са законском снагом), када су посебно овлашћени или у ситуацијама када парламент није у могућности да се састане (ратна и ванредна стања). Поједине законе могу доносити и грађани на референдуму.

Заменик председника општине и градоначелника – Председник општине, односно градоначелник предлаже скупштини кандидата за свог заменика (из реда одборника), која га бира. Он замењује председника општине (градоначелника) у случају његове одсутности и спречености да обавља дужност. Уз то, заменик је члан општинског, односно градског већа по положају. Мандат заменику траје док траје мандат и председнику општине (градоначелнику).

Заменик председника скупштине – Званичник скупштине општине и града изабран из реда одборника на време од четири године. Бира се тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника. Замењује председника скупштине у случају његове одсутности или спречености и обавља поједине послове за које га председник скупштине посебно овласти.

Захтев за преиспитивање права на одлучивање – Правно средство за заштиту локалне самоуправе, које је постојало по Закону о локалној самоуправи из 2002. године. Било је замишљено тако да га могу користити скупштина општине и града и председник општине и градоначелник. Подношено је Влади или извршном органу покрајине када се оцени да је орган Републике или покрајине одлучивао о питању из надлежности органа општине, односно града. Рок за подношење захтева био је 30 дана од дана доношења спорног прописа или другог акта, а законом није било уређено у ком року Влада и извршни орган покрајине треба да одлуче о поднетом захтеву. По новом Закону о локалној самоуправи (2007) ово средство не постоји.

Заштитник грађана – видети: **Омбудсман**.

Збор грађана – Облик непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе. На збору грађана расправља се и дају се предлози о питањима из надлежности органа општине и града, а захтеви и предлози усвајају се већином гласова присутних грађана и упућују скупштини или другим органима и службама. Ти органи и службе имају обавезу да у року од 60 дана размотре захтеве и предлоге, заузму о њима став и о томе обавесте грађане.

Избори – Демократски процес одабирања представника грађана у представничке органе, односно лица и политичких странака којима се поверавају дужности од заједничког интереса. Могу бити посредни и непосредни, општи и локални, парламентарни и председнички, редовни и ванредни итд. Изборни процес и систем обухватају низ елемената, почев од уређивања правила о бирачком праву и евиденцији бирача, преко одређивања бирачких органа и изборних јединица, кандидовања, изборне кампање и гласања, па до утврђивања резултата и расподеле мандата.

Изворни делокруг – Сопствени делокруг јединице локалне самоуправе, који је обично утврђен уставом и/или законом; круг јавних послова који јединице локалне самоуправе обављају као децентрализоване послове и у вези са којима централни органи једино могу да контролишу уставност и законитост њиховог обављања.

Изворни јавни приходи – Сопствени приходи јединица локалне самоуправе, чије се врсте утврђују законом, док се јединицама локалне самоуправе оставља већа или мања слобода у утврђивању висине тих прихода.

Извршна власт – Грана државне власти која извршава законе и спроводи политику законодавних органа. Она доноси опште и појединачне правне акте и врши материјалне радње потребне за примену закона. Извршна власт се дели на извршну власт у ужем смислу (власт владе, политичка извршна власт) и на управну власт (власт органа управе, бирократска извршна власт), с тим што је управна власт подређена влади као носиоцу извршне власти. У општини извршна власт припада председнику општине и општинском већу, а у граду градоначелнику и градском већу.

Изузеће службеног лица – Изузимање одређеног службеног лица од могућности рада на конкретној управној ствари. Разлози за изузеће утврђени су законом, а изузећем се отклања сумња у објективност и непристрасност службеног лица у датој ствари.

Имунитет одборника – Немогућност позивања на кривичну одговорност, притварања или кажњавања одборника због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине или њеног радног тела.

Индијектни корисници буџета – Правосудни органи, установе које оснива Република, покрајина, општина и град и над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, као и буџетски фондови.

Инкомпатибилитет – Нespoјивост вршења једне функције са истовременим вршењем друге функције или посла. На пример, одборник не може истовремено бити запослени у општинској управи или лице које скупштина именује или поставља, а председник општине не може истовремено бити одборник, нити вршити дужности у органима јавних служби или предузећа које оснива општина, као ни дужности у државним органима и органима покрајине.

Инспекцијски надзор – Облик управног надзора који обављају нарочити, инспекцијски органи управе. Састоји се у вршењу контроле над извршавањем закона, других прописа и општих аката, односно у непосредном увиду у пословање и поступање предузећа, организација и грађана. Врше га инспектори као службена лица органа управе са посебним овлашћењима и одговорностима.

Јавна средства – Средства под контролом и на располагању јавних власти (Републике, покрајине и локалне самоуправе) или организације обавезног социјалног осигурања.

Јавна управа – Генерички појам којим се означавају вршиоци државне управе и недржавне јавне управе, односно органи државне управе, управни органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и организације које врше јавна овлашћења.

Јавне набавке – Набавке добара и услуга и уступање извођења радова за потребе функционисања органа и организација централних и локалних власти, установа и јавних предузећа, које се спровode у поступку прописаном законом. Сврха тог поступка је у обезбеђивању поштеног надметања понуђача и у потпунијој контроли трошења јавних средстава.

Јавне службе – Одређене друштвене и привредне делатности потребне заједници и грађанима, које уређује и делимично или у целини обезбеђује јавна власт (образовање, култура, здравство, социјално старање, саобраћај, енергетика, комуналне и друге делатности). У нашој ранијој правној терминологији (устава од 1963. и 1974. године), за јавне службе је коришћен појам делатности и послови од посебног друштвеног интереса.

Јавни интерес – Општи или колективни интерес заједнице, оно што је добро за друштво као целину. Јавни интерес може бити правом утврђен и заштићен као општи интерес и, као такав, претпостављен приватном интересу.

Јавни приход – Порези, таксе, накнаде и други приходи државе и других јавноправних тела, чије се врсте утврђују законом и који се користе за подмирење јавних расхода.

Јавни службеник – Лице које професионално обавља послове јавне управе, односно које ради у органима државне управе, органима управе територијалне аутономије и локалне самоуправе и организацијама које врше јавна овлашћења.

Јединица локалне самоуправе – Поједина локална заједница (општина, град), образована у складу са законом на ужем подручју државне територије.

Једноступена локална самоуправа – Систем локалне самоуправе организован само на једном нивоу, тако да су све јединице локалне самоуправе непосредно подређене држави и територијалној аутономији.

Катастарска општина – Скуп катастарских парцела у области једног насељеног места одређен законом као катастарска општина. Више катастарских општина чине катастарски срез.

Квалификована већина – Већина гласова која се захтева за доношење нарочито важних одлука у колегијалном телу (на пример, већина гласова од укупног броја чланова тела или двотрећинска већина). За разлику од такве већине, простом или обичном већином назива се већина гласова од броја присутних чланова, тј. од броја који чини кворум за рад.

Кварт – Део градског насеља (градска четврт) у коме се, према Закону о локалној самоуправи, може образовати месна заједница или други облик месне самоуправе.

Кодекс етике, односно понашања – Кодификовани скуп етичких принципа и правила, односно правила понашања, која обавезују носиоце јавних функција или припаднике одређене професије.

Комитет региона – Саветодавни орган Европске уније, основан 1994. године, који заступа локалне и регионалне интересе и саветује органе Европске заједнице. Настао на основу одредаба Уговора из Мастрихта, а чине га представници земаља чланица (од шест до 22 представника сваке земље).

Комуна и комунални систем – Под комуном се подразумева општина, али као колективна и самодовољна заједница у којој грађани сами собом управљају, делећи међу собом богатство и моћ. Такву комуну имали су у виду класични анархисти (Прудон, Пјотр Кропоткин и други). Револуционарна Париска комуна (1871) била је много хваљена од стране К. Маркса и Ф. Енгелса и касније В. И. Лењина. Овај последњи

је сматрао да од совјета, као нових органа власти типа комуне, треба да потиче сва власт у држави („сва власт совјетима“), али је тај концепт касније напуштен у корист јачања државног управљања. И код нас је од 1941. године дошло до стварања органа нове власти у виду „народноослободилачких одбора“, који су припадали типу комуне и совјета. Тај је концепт касније дограђиван у правцу развоја општине (комуне) као територијалне основе самоуправљања (општина је била дефинисана као основна друштвенополитичка заједница, као јединица комуналног система) и она је била, поред самоуправљања у предузећима (тј. у тзв. удруженом раду), други стуб читавог самоуправног система. Отуд је Скупштина Социјалистичке Републике Србије имала три већа: Веће удруженог рада, Веће општина и Друштвенополитичко веће (у овом трећем биле су представљене друштвенополитичке организације). Систему комуна данас веома наликују кибуци у Израелу.

Комуналне делатности – Заједнички појам за делатности водоснабдевања, одржавања стамбених зграда, даљинских система за грејање станова, градског и приградског превоза путника, одржавања чистоће и депонија, уређивања и одржавања пијаца, паркова, зелених и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавне расвете и друго.

Комуналне таксе – Локалне дажбине које се одлуком скупштине општине и града могу уводити за коришћење права, предмета и услуга, утврђених законом. Од плаћања локалних комуналних такса изузети су државни органи и организације, органи и организације територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе.

Конгрес локалних и регионалних власти Европе (CLRAE) – Орган Савета Европе основан 1994. године, у циљу јачања демократских структура на локалном и регионалном нивоу, као и пружања подршке државама чланицама из средње и источне Европе у изградњи локалних и регионалних демократских структура.

Консолидовани рачун трезора – Обједињени рачун средстава корисника буџета, који се отвара у Републици Србији, односно локалној власти, и води у Управи за трезор Министарства финансија, односно у Управи за трезор локалне власти.

Концесија – Одобрење или овлашћење које даје држава или друга јавна власт домаћем или страном физичком или правном лицу за искоришћавање неког природног богатства или за вршење неке јавне службе.

Корисник услуга – Грађанин, правно лице и други субјект коме су управа и јавне службе дужни да пружају услуге из оквира своје делатности, под условима и на начин уређен законом, другим прописом и општим актом и уговором о пружању услуга.

Локална демократија – Облик партиципације грађана у вршењу власти; право становника локалне заједнице да аутономно воде јавне послове своје заједнице путем установа локалне самоуправе. Такође, начело демократског уређења према коме се признаје идеја локалне аутономије и тежи развијању интересовања становништва за учешћем у вршењу власти.

Локална заједница – Облик непосредне међусобне повезаности становништва на основу просторне блискости и заједничких интереса.

Локална самоуправа – Облик одлучивања и управљања локалном заједницом непосредно од стране становника и преко бираних представничких и других органа те заједнице.

Локална служба за инспекцију и ревизију буџета – Служба која се, на основу Закона о буџетском систему, обавезно оснива у општини и граду и која врши инспекцију и ревизију над директним и индиректним корисницима средстава буџета, као и друге послове и овлашћења утврђена законом.

Локална управа – Појам локална управа употребљава се у више значења: 1) као заједнички појам за деташиране (подручне) органе централне управе и органе управе јединица локалне самоуправе; 2) као синоним за локалну самоуправу која има слаб степен самоуправности, која је подређена централним органима и интегрисана у шири територијални управни систем; и 3) као појам за означавање органа управе јединица локалне самоуправе.

Локални путеви – Врста (категорија) јавних путева који повезују насеља на подручју општине и од значаја су за локални саобраћај на подручју појединих општина. Као јавни путеви, локални путеви су добра од општег интереса.

Људска права – Универзална, неотуђива и једнака права која се гарантују свим људским бићима и штите од повреда путем међународних и унутрашњих правних правила и инструмената заштите. Обухватају индивидуална грађанска и политичка права (тзв. људска права прве генерације), индивидуална економска, социјална и културна права (људска права друге генерације) и колективна права (људска права треће генерације). Материја људских права у данашње време је једна од двеју основних материја сваког устава (уз организацију власти).

Мандат – Период времена на који се бира, именује или поставља носилац одређене функције. У ширем смислу, мандат је и скуп расположивих овлашћења и послова које носилац функције врши.

Међународна сарадња – Сарадња која се одвија између две или више држава, њихових органа, територијалних јединица и других званичних субјеката. Према броју држава учесника она може бити билатерална (двострана) и мултилатерална (вишестрана).

Међународне асоцијације локалних власти – Удружења локалних власти која настају појединачним или колективним удруживањем јединица локалне самоуправе из више земаља.

Међуопштинске регионалне заједнице – Облик обавезног регионалног удруживања, који је у Србији уведен Уставом од 1974. године. Циљ удруживања општина састојао се у „остваривању трајне сарадње, планирању развоја и усклађивању својих и доношењу заједничких планова и програма и остваривању других заједничких интереса“. Удруживање је реализовано на основу друштвених договора између општина и Републике. Заједнице су вршиле права и дужности које им повере општине и Република из оквира својих права и дужности. Имале су скупштину, извршни орган и управне органе за вршење поверених послова, а Република им је поверила велики број значајних послова. По свом карактеру, више су биле

интермедијални органи окренути потребама Републике, него облик удруживања окренут потребама општина. Укинуте су Уставом Србије од 1990. године.

Месна заједница – Облик месне самоуправе са својством правног лица, који се образује одлуком скупштине општине и града, ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима и градским насељима.

Месна канцеларија – Организациона јединица општинске управе, деташирана јединица општинске управе на сеоском подручју. Обавља послове матичне службе, издаје одређене потврде и уверења, прима и доставља поднеске и врши друге послове. Може да обавља и стручне и административне послове за потребе месне заједнице.

Месна самоуправа – Заједнички појам за месне заједнице и друге облике месне самоуправе; облик интересног организовања грађана и њиховог учешћа у обављању послова локалне самоуправе.

Метод енумерације – Правнотехнички метод који се користи за одређивање надлежности органа власти или колективитета, а састоји се у прецизном набрајању свих надлежности по тачкама.

Министарство – Државни орган управе на челу са министром, основни и једини организациони облик самосталних републичких органа управе у Србији. Министарства се образују законом за поједине управне области, а у њиховом саставу могу се налазити управе, дирекције и инспекторати као тзв. органи управе у саставу.

Мировно веће – Облик недржавног судовања који се састоји у посредовању, мирењу и поравнању страна у спору. Ако се пред мировним већем постигне споразум странака о начину решавања спорног односа, о томе се саставља записник који има снагу вансудског поравнања.

Монотипска локална самоуправа – Начин организовања локалне самоуправе који почива на истом устројству и надлежностима свих јединица локалне самоуправе једног нивоа, независно од њихове величине, броја становника и других међусобних разлика.

Надзор над радом јавних служби – Скуп мера и овлашћења којима оснивач предузећа, установе и организације за обављање јавне службе врши утицај на начин и квалитет вршења јавне службе.

Надлежност – Право и дужност органа власти да врши одређени посао; укупност послова у делокругу једног органа. Надлежност се одређује с обзиром на врсту посла, односно ствари о којој се одлучује (стварна надлежност) и с обзиром на подручје на коме се простира (месна надлежност).

Назив насељеног места – Именска ознака насељеног места, саставни елемент правног појма насељеног места.

Насељено место – Део територије општине који има изграђене објекте за становање, основну комуналну инфраструктуру и друге објекте за задовољавање потреба становника који су ту стално настањени.

Начелник општинске и градске управе – Старешина који руководи радом и одговара за рад општинске и градске управе. Поставља га и разрешава општинско, односно градско веће, на основу јавног конкурса.

Невладина организација – Непрофитно удружење грађана које је аутономно, односно одвојено од владе, елемент цивилног друштва и облик контроле органа власти. Циљеви невладине организације су јавни и утврђују се њеним статутом, а углавном су усмерени на заштиту права грађана, хуманитарна и слична питања.

Независна локална самоуправа – Локална самоуправа која ужива знатан степен независности од централних органа, која је слободна од произвољног мешања државе у њене послове.

Непосредна локална самоуправа – Систем локалне самоуправе заснован на директном, непосредном одлучивању грађана о пословима локалне самоуправе, супротност представничкој локалној самоуправи.

Новчана казна за прекршај – Принудна мера (санкција) која се изриче извршиоцу прекршаја (повреде јавног поретка) у нарочитом, прекршајном поступку.

Нормативни акт – Општи правни акт, заједнички појам за правне акте који садрже опште правне норме.

НУТС класификација региона – Статистичка класификација просторних јединица типа региона у оквиру ЕУ (фр. Nomenclature d'unités territoriales statistiques), створена за прикупљање и анализу података и унапређење регионалне политике (уредбом бр. 1059/2003). Разликују се ниво НУТС 1 (области од три до осам милиона становника), ниво НУТС 2 (области од 800.000 до три милиона становника) и ниво НУТС 3 (области од 150.000 до 800.000 становника). Ова класификација не намеће државама обавезу стварања другог (вишег) нивоа локалне самоуправе или посебног нивоа регионалне самоуправе.

Обустава акта и прописа од извршења – Задржавање, привремено одлагање извршења донетог акта и прописа од стране надлежног (контролног) органа. Тако, Влада може да обустави извршење прописа или општег акта органа општине и града, под условима прописаним законом, с тим што је дужна да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости спорног акта.

Одборник – Члан општинске и градске скупштине, изабран од стране грађана на непосредним изборима.

Одлучивање – Процес доношења одлука. Поступак одлучивања у скупштини општине и града прописан је Законом о локалној самоуправи и, детаљније, статутом и пословником. Скупштина одлучује на својим седницама којима присуствује већина од укупног броја одборника.

Округ управни – Подручни центар државне управе и административно подручје у Србији, облик деконцентрације управне власти државе.

Омбудсман – Институција настала први пут у Шведској 1809. године, нарочити орган парламента за контролу рада управе и заштиту права грађана од лошег рада управе. Према Закону о локалној самоуправи, омбудсман на нивоу општине и града назива се заштитник грађана и једна је од факултативних институција.

Опозив и оставка – Два различита начина престанка функције изабраног лица пре истека његовог мандата. Док је оставка право и лични акт изабраног лица, дотле је опозив право оних који су то лице бирали и који желе да га смене

са функције због незадовољства његовим радом. Да би опозив био демократски чин, унапред се прописују разлози за покретање поступка опозива и сам поступак опозива.

Општи акт – видети: **Нормативни акт**.

Општина – Територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа и која се оснива у складу са законом.

Општинска својина – Облик јавне својине, чији је титулар општина. За сада само уставна категорија (до доношења закона који ће одредити која се средства налазе у општинској својини).

Општинска управа – Носилац управне функције из оквира права и дужности општине, као и функције извршавања закона и других прописа чије је извршавање Република, односно покрајина, поверила општини. Скупштина општине одлуком уређује организацију општинске управе, а она се организује као јединствена управа (у општинама са мање од 50.000 становника) или управе за поједине области (у општинама са више од 50.000 становника). Њоме руководи начелник који одговара за свој рад и рад управе скупштини општине и општинском већу. Унутрашња организација и систематизација радних места у управи утврђује се правилником (видети: **Акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места**).

Општински референдум – Референдум који се организује за подручје општине и на коме учествују сви становници општине са бирачким правом.

Општинско веће – Извршни орган општине који може да има до 11 чланова, које бира скупштина, на предлог председника општине. Његово оснивање је обавезно, а његове функције су једнаке функцијама градског већа (видети: **Градско веће**).

Органи општине, града и градске општине – Према Закону о локалној самоуправи, органи општине су скупштина општине, председник општине и општинско веће, а органи града – скупштина града, градоначелник и градско веће, док је уређивање органа градских општина остављено статуту града. Поред наведених органа, у општинама и градовима се обавезно оснивају општинска, односно градска управа, као и савет за међунационалне односе (у општинама и градовима са национално мешовитим саставом становништва). Уз обавезне, постоје и факултативни органи, као и органи и службе чије се оснивање предвиђа посебним прописима и статутима.

Поверени послови – Послови које општини и граду поверавају Република и покрајина из оквира својих права и дужности. Такође, општина може поверити месним заједницама обављање одређених послова из свог изворног делокруга.

Повратно дејство закона – Изузетна могућност да закон делује уназад (ретроактивно), тј. пре дана његовог доношења и објављивања. Основно је правило да закон не може имати повратно дејство, с тим што се као изузетак допушта да самим законом буде одређено да поједине његове одредбе имају повратно дејство, ако то захтева општи интерес утврђен у поступку доношења закона.

Подзаконски акт – Заједнички назив за опште правне акте ниже снаге од закона, које обично доносе влада и органи државне управе, а изузетно и други органи и организације који врше јавна овлашћења. За доношење подзаконских аката потребно је изричито законско овлашћење; они морају бити сагласни закону и не могу стварати нове обавезе правним субјектима.

Подређена локална самоуправа – Систем локалне самоуправе који се одликује ниским степеном самосталности јединица локалне самоуправе у односу према централним органима и јаком контролом централних органа.

Политипска локална самоуправа – Систем локалне самоуправе у коме се јединицама истог степена (на пример, општинама) допушта да имају различите надлежности и слободу у погледу начина организовања, тако да се омогућује постојање више типова тих јединица.

Помоћници председника општине, односно градоначелника – Уместо ранијих главних стручњака, новим ЗЛС предвиђени су помоћници председника општине (до три), односно градоначелника (до пет). Предвиђају се статутом за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и друго). Покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења у областима за које су постављени и врше друге послове утврђене актом о организацији управе. Поставља их и разрешава председник општине, односно градоначелник. Припадају управи.

Понављање избора – Поновно одржавање избора за одборнике скупштине општине и града због распуштања скупштине, неспровођења редовних избора или због пропуштања да се скупштина конституише после спроведених избора у складу са законом у року од 60 дана од дана избора. Нове изборе расписује председник Народне скупштине.

Порез на додату вредност – Врста јавног прихода буџета Републике, порез на потрошњу који се обрачунава и плаћа на испоруку добара и пружање услуга, у свим фазама производње и промета добара и услуга, као и на увоз добара. Порез на додату вредност (ПДВ) плаћа се по општој стопи од 18% или по посебној стопи од 8%.

Порез на зараде – Врста пореза на доходак грађана, који се плаћа на зараде остварене по основу радног односа и на накнаде и друга примања утврђена Законом о порезу на доходак грађана.

Порез на пренос апсолутних права – видети: **Апсолутна права**.

Посебне (управне) организације – Други основни организациони облик у управној структури (уз органе управе). Образују се за обављање стручних и са тим пословима повезаних управних послова. Основни њихови облици су заводи, дирекције, архиви, секретаријати и управне агенције, а могу бити самосталне или у саставу министарстава. Обично имају својство правног лица (за разлику од органа управе), а на њиховом челу су директори или функционери другог назива.

Пословник о раду скупштине – Општи акт скупштине општине и града којим се уређује начин припреме, вођење и рад седнице скупштине и друга питања везана за њен рад.

Правни акти, општи и појединачни – Најопштије одређено, правни акти су изјаве воље које производе правне последице. Доносе их надлежни субјекти у прописаној процедури и облику. Ако садрже опште правне норме, називају се нормативним или општим правним актима или прописима (изворима права). Другу врсту чине појединачни правни акти и њима се опште правне норме индивидуализују, примењују на поједине случајеве (такви акти су управни и судски акти).

Правно лице – Колективитет коме је правним поретком призната способност да буде носилац права, обавеза и одговорности да би могло обављати дозвољену делатност или остваривати дозвољене циљеве. Могу се разликовати правна лица јавног и приватног права, а на супрот њима појединац се у праву означава појмом физичко лице.

Празник општине и града – Дан одређен статутом општине и града као њихов празник. На акт општине и града којим се уређује празник, сагласност даје министарство надлежно за послове локалне самоуправе.

Предлог за покретање поступка пред Уставним судом – Акт чијим се подношењем покреће поступак пред Уставним судом. Право на његово подношење има скупштина општине и града против закона, другог прописа и општег акта републичког органа, као и против прописа и другог општег акта покрајинског органа. И савету за међунационалне односе општине и града дато је исто право у односу на одлуке или опште акте скупштине општине и града, ако сматра да су њима непосредно повређена права националних и етничких заједница представљених у том савету.

Председник општине – Извршни орган у општини, који бира скупштина из реда одборника, на време од четири године. Мандат му може престати и пре истека, у случајевима и на начин утврђен законом. Његове функције и положај су једнаки функцијама и положају градоначелника (видети: **Градоначелник**).

Председник скупштине – Званичник скупштине изабран из реда одборника на време од четири године. Бира се тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника. Организује рад скупштине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом. У раду му помажу његов заменик и секретар скупштине.

Представљање и представничка демократија – Представљање је однос између изабраног појединца или колективног тела (представника) и веће групе људи (бирача) у чије име представници делују. Представничка демократија је посредни облик демократије, јер власт врше они које народ одабере на изборима. Таква власт остаје демократска док између изабраних представника и бирача постоји делотворна веза, односно док се влада у складу са изборним мандатом.

Представничка локална самоуправа – Систем локалне самоуправе у коме се одлучивање о пословима локалне самоуправе остварује преко посредника, односно путем изабраних представника грађана у органе јединице локалне самоуправе.

Прекогранична сарадња – Међународна сарадња која се остварује између две или више суседних држава; облик међудржавне (билатералне) или мултилатералне сарадње, чији је циљ унапређење економске, политичке сарадње и сарадње у другим областима и развој добросуседских односа.

Привремени орган – Петочлани орган који образује Влада и који привремено обавља послове скупштине општине и града, у случају доношења одлуке Владе о распуштању скупштине или када се скупштина не конституише у законом утврђеном року.

Привремено финансирање – Начин финансирања који се примењује ако скупштина не донесе буџет пре почетка фискалне године. Може да траје најдуже у прва три месеца фискалне године, уз изузетну могућност продужења за још три месеца.

Принцип сразмерности – Један од значајних принципа за владавину права, којим се захтева да постоји пропорција (сразмера) између акција јавних власти којима се задире у права појединаца и циља који тим акцијама намерава да се постигне. Мере јавних власти не могу, дакле, видно (очигледно) прелазити значај циља, већ морају са њим стајати у сразмери и бити прикладне за његово остварење.

Принцип супсидијарности – Према Европској повељи о локалној самоуправи, овај принцип изражава став о томе да првенство у вршењу јавних послова треба да имају оне власти које су најближе грађанима. У уређењу Европске уније, супсидијарност је захтев да надлежни органи те уније буду ограничени на оне делатности које не могу довољно добро да се извршавају у државама чланицама.

Природна богатства – Земљиште, шуме, водотоци, рудна блага и друга природна богатства.

Професионална етика – Скуп етичких начела и норми о добру као нарочитој вредности, које припадници одређене професије усвајају као личне критеријуме за понашање с обзиром на њихово професионално својство.

Радна тела скупштине – Стални и повремени одбори, комисије и друга тела скупштине, која разматрају поједина питања из њене надлежности, дају мишљења о предлозима прописа и других општих аката и обављају друге послове утврђене статутом и пословником скупштине.

Развојни региони и области у Србији – Законом о регионалном развоју (2009), с циљем подстицања регионалног развоја и прилагођавања НУТС систему региона, установљено је седам региона (Регион Војводине, Београдски регион, Западни регион, Источни регион, Централни регион, Јужни регион и Регион Косова и Метохије). Они су статистичке функционалне територијалне целине за потребе планирања и спровођења политике регионалног развоја и одговарају нивоу НУТС 2. Нису административне територијалне јединице и немају правни субјективитет. Чине их једна или више области, које одговарају нивоу НУТС 3 и које имају исти карактер и улогу, а Влада одређује јединице локалне самоуправе и градске општине које чине области и називе тих области. Влада доноси Регионалну стратегију, образује Национални савет за регионални развој и оснива Националну агенцију за регионални развој, као и Регионални развојни савет за сваки регион.

Разрешење од дужности – Начин превременог престанка дужности за лица која се постављају или бирају на дужност. Основно је правило да се поступак разрешења одвија на исти начин као и поступак постављења или избора и да се лице разрешава са одређеним даном (дан престанка дужности).

Распуштање скупштине – Ванредна мера за отклањање блокаде у раду скупштине општине и града, коју може предузети Влада у три случаја: ако скупштина не заседа дуже од три месеца, ако не донесе статут или буџет у року утврђеном законом или ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке.

Регион – Део државног подручја који је пространији од подручја јединице локалне самоуправе (област, покрајина, регија), облик функционалне или територијалне децентрализације.

Регионализам – Тежња појединих области да се конституишу и признају као региони са одређеним степеном аутономије.

Регионализација – Процес стварања региона, начин вођења развојне политике државе који узима у обзир специфичне потребе појединих области и води рачуна о њиховом складном развоју.

Регионална држава – Нарочити тип државе, који се налази на средини између унитарне државе и федерације. Том типу државе припадају Италија и Шпанија, у којима на читавом државном подручју постоје региони признати као облици територијалне аутономије, са сопственом влашћу и функцијама.

Рејон – Део градског насеља у коме се, према Закону о локалној самоуправи, може образovati месна заједница или други облик месне самоуправе.

Референдум – Облик непосредног одлучивања грађана, односно непосредне демократије. Може се организовати за део територије општине или за читаву њену територију (општински референдум). Одлуку о расписивању референдума доноси скупштина по својој иницијативи или на захтев грађана, а одлука на референдуму је донета ако се за њу изјасни већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана са бирачким правом.

Савет за међунационалне односе – Саветодавно тело које се образује у општини и граду са национално мешовитим саставом становништва. Разматра питања у вези са остваривањем, заштитом и унапређењем националне равноправности, заузима ставове и даје предлоге скупштини и врши друге послове утврђене законом и статутом.

Савет Европе – Најстарија и најшира европска организација, основана 1949. године. Органи Савета Европе су: Комитет министара, Парламентарна скупштина, Конгрес локалних и регионалних власти Европе, Социјални фонд за развој. Основна подручја активности су: изградња и обезбеђење демократије и правне државе, поштовање људских права, очување европског културног наслеђа и друга. Државна заједница Србија и Црна Гора примљена је у Савет Европе 3. априла 2003. године.

Самодопрнос – Облик ванредног прихода грађана, који се уводи на основу њиховог изјашњавања на одређеном подручју, ради остваривања унапред одређених задатака, односно задовољавања заједничких потреба.

Сарадња јединица локалне самоуправе – Право јединица локалне самоуправе да међусобно сарађују у питањима од заједничког интереса, као и да сарађују са одговарајућим јединицама локалне самоуправе других држава у областима од заједничког интереса.

Седиште јединице локалне самоуправе – Законом одређено насељено место на подручју јединице локалне самоуправе у коме се налазе њени органи.

Секретар скупштине – Званичник скупштине који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Поставља га скупштина, на предлог председника скупштине, на време од четири године. Према Закону о локалној самоуправи, за секретара скупштине може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства.

Симболи јединице локалне самоуправе – Грб и застава јединице локалне самоуправе који могу да се истичу уз државне симболе, а на територији аутономне покрајине и уз симболе покрајине. Утврђује их јединица локалне самоуправе, морају се међусобно разликовати и одговарати историјским и стварним чињеницама, а не смеју вређати опште и државне интересе, национална и верска осећања и јавни морал.

Систем генералне клаузуле – Начин одређивања надлежности нижих територијалних јединица према коме се претпоставља да су оне надлежне за све оне послове који нису изричито утврђени уставом или законом као централни послови.

Скупштина општине и града – Представнички и највиши орган који врши основне функције власти у општини и граду, утврђене уставом, законом и статутом. Она доноси статут, буџет и завршни рачун, програме развоја и планове, прописе и друге опште акте, оснива службе и јавна предузећа, бира званичнике и врши друге послове.

Служба правне помоћи – Посебна служба која се оснива ради давања правних савета грађанима, састављања исправа о правним пословима и поднесака, било уз одређену накнаду било бесплатно. Службу чине лица квалификована за послове пружања правне помоћи, а начин њеног рада и финансирања треба да уреди оснивач.

Стална конференција градова и општина – Асоцијација градова и општина Србије, у коју се општине и градови удружују ради унапређења развоја локалне самоуправе и њене заштите, као и ради представљања својих интереса пред државним органима.

Статут месне заједнице – Основни правни акт месне заједнице, који се доноси у складу са статутом општине и одлуком о образовању месне заједнице. Њиме се утврђују послови, органи и поступак њиховог избора, организација и начин рада и друга питања од значаја за рад месне заједнице.

Статут општине и града – Основни и највиши правни акт општине и града, који доноси скупштина. Њиме се уређују послови општине и града и начин њиховог остваривања, број одборника у скупштини, организација и рад органа и служби, облици учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе, оснивање и рад месних заједница и друга питања. Остали општи акти и прописи општине и града морају бити у сагласности са њиховим статутом.

Судска заштита локалне самоуправе – Један од облика правне заштите локалне самоуправе, чији је предмет заштита од појединачних аката или радњи државних органа и органа територијалне аутономије. Остварује се у поступку пред Уставним судом Србије.

Сукоб надлежности – Ситуација у којој се два или више органа истовремено проглашавају за надлежне у истој ствари (позитивни сукоб надлежности) или да нису надлежни (негативни сукоб надлежности). Сукобе надлежности решавају надзорни (виши) органи, односно други органи одређени законом.

Супсидијарна примена закона – Начело према коме се у стварима које нису регулисане једним специјалним законом (*lex specialis*) примењују одредбе другог општијег закона. Примена општијег закона је тада допунска (супсидијарна). На пример, Закон о општем управном поступку примењује се супсидијарно у односу на законе којима се прописују посебни управни поступци (у пореској, царинској и сличним материјама).

Супституција надлежности – Право вишег органа да преузме поједини посао из надлежности нижег органа и да га сам обави. Када се ради о органима општина и градова, супституција је од посебног значаја за послове које они обављају као поверене. Код таквих послова, републички орган управе може да преузме извршење појединог управног посла ако га надлежни орган општине или града, и поред упозорења, не изврши, као и да преузме на одређено време извршавање поверених послова када их органи општине или града не врше. У таквим случајевима, органу општине или града ускратиће се средства за финансирање поверених послова.

Територијална аутономија – Облик аутономије који се заснива на посебном статусу одређеног подручја или области и овлашћењима за самостално уређивање одређених односа. По степену самосталности, облици територијалне аутономије су на средини између федералних јединица и јединица локалне самоуправе (видети: **Аутономија, Аутономна покрајина и Регионална држава**).

Територијална децентрализација – Преношење од стране државе одређеним територијалним колективитетима права да самостално одлучују о извесним јавним пословима. Такви послови прелазе у изворни делокруг тих колективитета, а централна власт задржава у својим рукама право на контролу законитости обављања децентрализованих послова. Територијална децентрализација назива се још политичком децентрализацијом.

Територијална јединица – Део државног подручја са организованом политичком влашћу и својствима јавноправног лица. Код нас су као територијалне јединице утврђене аутономне покрајине, општине и градови и град Београд.

Територијална организација – видети: **Административно-територијална подела.**

Титулар права – Физичко или правно лице које има правни основ (титулус) за уживање, односно коришћење неког права.

Традиција – Повезаност са прошлошћу, преношење установа, вредности, веровања, навика и обичаја са једног поколења на друго. Као и у другим културним и друштвеним појавама, традиција у локалној самоуправи може да игра велику улогу, посебно у одржавању старих установа и опирању њиховом револуционарном мењању.

Транзиција – Процес преласка из недемократског у демократско уређење, који укључује реформу политичког и економског система, као и савладавање наслеђа прошлости.

Трансферна средства – Средства која Република из свог буџета преноси јединицама локалне самоуправе, односно другим нивоима власти (као наменске и ненаменске трансфере).

Трезор – Организациона јединица у оквиру републичког Министарства финансија (за ниво Републике), односно у оквиру службе за финансије покрајине и локалне самоуправе, која се стара о извршењу усвојеног буџета.

Ћутање администрације (управе) – Институт управног права, случај када поводом захтева странке надлежни орган управе не донесе решење у законом одређеном року. Да би се права странке заштитила, узима се као да је њен захтев одбијен и она има право на жалбу. Ако ни другостепени орган не би одлучио по жалби у законском року, странка може да користи тужбу у управном спору, под условом да се ради о управној ствари у којој је могуће водити управни спор. Постоје и случајеви у којима се ћутање управе узима у супротном значењу (повољнијем за странку), тј. као да је орган управе издао позитивно решење.

Удруживање општина и градова – Право општина и градова да оснивају своје асоцијације и да се удружују у међународне организације локалних власти. То право обухвата и право на оснивање заједничких служби, предузећа и организација од заједничког интереса, односно сваки вид сарадње који доводи до настајања новог, заједнички створеног институционалног облика. У принципу, удруживање може бити добровољно, законом условљено или обавезно.

Укидање и поништавање аката – Право надзорног органа да укине или поништи акт нижег органа ради заштите законитости. Разлози за укидање и поништавање управних аката утврђени су законом, а носилац тог надзорног права јесте другостепени управни орган или извршни орган.

Управа – Грана државне власти (државна управа), односно део извршне власти, скуп органа који се старају о примењивању закона и других прописа и општих аката, решавају у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге послове утврђене законом. У општинама и градовима, управу чини један или више органа који обављају управну функцију из оквира права и дужности општине и града и извршавају законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини и граду (видети: **Општинска управа, Градска управа**).

Управна инспекција – Организациона јединица у саставу републичког министарства надлежног за послове државне управе, која врши надзор над применом закона и других прописа о државној управи и канцеларијском пословању, надзор над применом прописа о правима и обавезама запослених у државним органима и надзор над применом правила управног поступка о поштовању рокова за решавање управних ствари и стручној спреми запослених који раде на управним пословима. Послове управне инспекције за град Београд, као поверене, обавља орган градске управе.

Управне радње – Материјалне радње управе којима се управни акти и закони извршавају или које су неопходне за доношење управних аката (документовање, обавештавање, примање изјава, принудне и друге управне радње).

Управни акти – Конкретни и ауторитативни правни акти који се доносе у управном поступку о управним стварима, који су појединачни, непосредни и извршиви. Њима се стварају, мењају или укидају конкретна права и обавезе или одбија вршење промена у постојећим правима и обавезама физичких и правних лица и других странака.

Управни надзор – Надзор који врше органи управе над законитошћу рада и аката других органа, организација и појединаца. Циљ управног надзора је спречавање незаконитог рада, односно откривање и отклањање незаконитости. Обухвата надзор над законитошћу рада предузећа, установа и других организација, надзор над законитошћу управних аката предузећа, установа и организација које врше јавна овлашћења и инспекцијски надзор.

Управни поступак – Правним прописима регулисан начин рада органа управе и организација које врше јавна овлашћења при решавању у управним стварима. Чине га правна правила о обавезном поступању тих органа и организација када решавају о правима, обавезама и правним интересима појединаца, правних лица и других странака. Разликују се општи управни поступак, који је уређен Законом о општем управном поступку и важи за све органе управе и све области управног поступања, на једној страни, и посебни управни поступци, који су уређени посебним законима као правила поступка за поједине управне материје (порези и комасације, на пример). Управни поступак покреће орган управе, било по захтеву странке било по службеној дужности, а рок за његов завршетак је 30 или 60 дана или други рок одређен посебним прописом. Опште је правило да се управни поступак одвија у две фазе или степена (првостепени и другостепени), односно да је против првостепеног решења дозвољена жалба, о којој се затим решава у другостепеном поступку. Законитост коначних решења донетих у управном поступку може да се провери у посебном судском спору (управни спор).

Управни спор – Облик судске контроле управе, посебан поступак у коме суд одлучује о законитости коначних управних аката, тј. појединачних аката којима су органи управе и организације које врше јавна овлашћења коначно одлучили у управном поступку о правима и обавезама физичких и правних лица

или других странака. Контролише се једино законитост таквих аката, а управни спор се покреће тужбом и води по правилима која прописује Закон о управним споровима. До почетка рада Управног суда, надлежност за управне спорове имају окружни судови и Врховни суд Србије.

Управни суд – Посебан суд који се оснива за територију Републике и који је надлежан да у првом степену суди у управним споровима, као и да врши друге послове одређене законом. До 1. јануара 2010, године, када би овај суд требало да почне с радом, његове надлежности врше окружни судови и Врховни суд Србије.

Упутство (инструкција) – Акт којим виши управни орган налаже нижем органу како да поступа у одређеним случајевима. Упутством се прописује начин рада и обављања послова приликом извршавања закона, других прописа и општих аката.

Урбанистички план – Акт просторног планирања којим се уређује просторна изградња и развој града, насеља градског карактера и других насеља. Према општости, разликују се генерални и детаљни урбанистички план.

Уставни суд Србије – Посебан државни орган састављен од 15 судија, којем је поверена контрола, односно заштита уставности и законитости и који штити људска и мањинска права и слободе. Пред овим судом остварују се два вида правне заштите локалне самоуправе: (1) општине и градови имају право да пред овим судом покрену поступак за оцену уставности и законитости закона и другог општег акта Републике Србије или покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу; и (2) орган одређен статутом јединице локалне самоуправе има право жалбе том суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа покрајине онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.

Уставност и законитост – Један од основних принципа правног система, према коме закон, статут аутономне покрајине и општине и града, други пропис или општи акт морају бити сагласни с Уставом, а сви правни и други акти нижи од закона, као и појединачни акти и радње, морају бити у сагласности са законом. Такође, закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Јемства уставности и законитости обухватају и низ других начела, као што су обавеза објављивања прописа, рок за њихово ступање на снагу (*vacatio legis*) и забрана ретроактивног дејства, право на жалбу и судску заштиту и друга.

Уступљени приходи – Приходи које Република уступа јединицама локалне самоуправе ради обезбеђења средстава за финансирање обављања поверених послова и јачања њихових финансијских потенцијала. Поједини од таквих прихода уступају се у целини или делимично.

Факултативни органи општине и града – Органи чија је могућност образовања предвиђена Законом о локалној самоуправи, а општинама и градовима је остављено да одлуче да ли ће их образовати или не. Такав је орган заштитник грађана.

Финансијска служба – Служба јединице локалне самоуправе која обавља послове припремања нацрта буџета, контроле извршења буџета и послове самог извршења буџета (трезора).

Финансијски план – Акт директног или индиректног корисника буџетских средстава и организације обавезног социјалног осигурања, који садржи процену обима текућих прихода и осталих примања, као и обим текућих расхода и осталих издатака за период од једне године.

Фирма – У смислу Закона о финансирању локалне самоуправе, фирма јесте сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља одређену делатност. За истицање фирме на пословном простору и ван пословног простора (на објектима и просторима који припадају општини и граду) плаћа се локална комунална такса, коју прописује скупштина општине и града.

Хијерархија – Принцип пирамидалне организације који подразумева строгу подређеност (субординацију) нижих елемената система вишим елементима. Смисао хијерархијских односа у управи подразумева право надређених органа и појединаца да издају заповести и налоге, на једној страни, и обавезу подређених органа и појединаца да се повинују тим заповестима и налозима, на другој страни. Правни систем такође почива на хијерархији правних аката, тако да се увек зна који је правни акт више а који ниже правне снаге.

Функционална децентрализација – Облик децентрализације који не доводи до стварања територијалне јединице, већ до преношења одређених функција (овлашћења, послова и делатности) од стране државе на одређене друштвене групе, институције или асоцијације (обично у областима културе, здравства, образовања или привреде). Разликују се персонална и реална функционална децентрализација.

Целисходност – Својство управног акта различито од законитости. Док се законитост цени с аспекта усаглашености садржине донетог акта и поступка у којем је донет са законом и другим прописом, дотле се целисходност цени с аспекта прикладности акта за остваривање циља. Питање целисходности поставља се код тзв. дискреционих управних аката (оних који се доносе у случајевима где је закон оставио доносиоцу акта да изабере између две или више законитих могућности). Акт је нецелисходан ако је доносилац изабрао погрешну алтернативу, ону која је неприкладна за остварење циља (заштите јавног интереса). Целисходност управног акта могу да проверавају једино органи који воде другостепени поступак (а не и судови).

Централизација – Усредсређивање, концентрисање политичке моћи или власти на националном нивоу, управљање из једног центра.

Централна власт – Власт државе, органа државне власти. У федералним државама, централне власти чине власти федералних органа и органа федералних јединица.

Централни органи – Органи државе (политичког центра), они органи чија се власт простира на читавом државном подручју.

Четврт градска – Део градског насеља у којем се, према Закону о локалној самоуправи, може образовати месна заједница или други облик месне самоуправе.

КОРИШЋЕНИ ПРАВНИ ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

А. Коришћени правни извори

1. Устави Републике Србије од 1990. и од 2006. године.
2. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 70/07)
3. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07) и Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02 и измене).
4. Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 129/07).
5. Закон о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 129/07).
6. Закон о главном граду („Службени гласник РС“, бр. 129/07).
7. Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06).
8. Закон о комуналној полицији („Службени гласник РС“, бр. 51/09).
9. Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС“, бр. 51/09).
10. Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09).
11. Закон о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95 и измене).
12. Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и измене).
13. Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000 и измене).
14. Закон о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91 и измене).
15. Закон о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01 и измене).
16. Закон о концесијама („Службени гласник РС“, број 55/03).
17. Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и измене).
18. Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 65/08).
19. Закон о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91 и измене).
20. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, 79/05 и измене).
21. Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и измене).
22. Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01).
23. Закон о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96).

24. Закон о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02).
25. Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91 и измене).
26. Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02 и измене).
27. Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/04).
28. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, број 120/04 и измене).
29. Закон о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС“, бр. 48/94 и измене).
30. Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, 18/05 и измене)
31. Уредба о управним окрузима („Службени гласник РС“, бр. 15/06)

Б. Литература

1. Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупуштина*, Београд: СКГО, 2004.
2. Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица: НИУ Службени лист РЦГ, 1995.
3. Бребан, Г., *Административно право Француске*, Београд – Подгорица: ЦИД и Службени лист СРЈ, 2002.
4. Ђокић, Б., „Нови закони у области локалне самоуправе“, часопис *Локална самоуправа: пројекти и пракса*, Београд, 1/08, стр. 10 – 13.
5. Ђорђевић, М., *Пићање самоуправе у Србији 1791 – 1830*, Београд: Факултет политичких наука, 1972.
6. Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти: ујоредни модели*, Београд: Факултет политичких наука и Чигоја штампа, 2003.
7. *European Practice and Recent Developments in the Field of Regional Self-Government*, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Situation in 2007, Council of Europe.
8. Gallagher, M., and Uleri, P. V. (ed.), *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan Press Ltd., 1996.
9. Гузина, Р., *Кнежина и општина српске буржоаске државе*, Београд: Култура, 1955.
10. Гузина, Р., *Општина у Кнежевини и Краљевини Србији, I део, 1804 – 1839*, Београд: Правни факултет, 1966.
11. Гузина, Р., *Општина у Србији (1839 – 1918)*, Београд: Рад, 1976.
12. Јанковић, Д., *Српска држава Првој усјанка*, Београд: Нолит, 1984.
13. Јока, С. (ур.), *Приручник за финансије и буџетски процес локалних самоуправа у Србији*, Београд: СЛГРП, s.a.

14. Јеринић, Ј., „Водич за одборнике и одборнице“, часопис *Локална самоуправа: ѿројиси и ѿракса*, Београд, 1/08, стр. 14 – 37.
15. Јовановић, С., *Друѿа влада Милоша и Михаила*, Београд: Геѿа Кон, 1933.
16. Јовановић, С., *О држави: основи једне ѿравне ѿеорије*, Београд: Геѿа Кон, 1922.
17. Јовановић, С., *Усѿавобраниѿељи и ѿихова влада (1838 – 1858)*, Београд: Геѿа Кон, 1933.
18. Јовановић, С., *Влада Александра Обреновића, I – II*, Београд: Геѿа Кон, 1933.
19. Јовичић, М., *Закон и законѿиѿости: живѿи ѿравних ѿројиса*, Београд: Радничка штампа, 1977.
20. Јовичић, М., *Реѿионална држава*, Београд, 1996.
21. Јовичић, М., *Сѿрукѿура и ѿериѿоријална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд: Савремена администраѿија, 1974.
22. Јовичић, М., *Сисѿем локалне самоуправе у Енѿлеској, Шведској и Швајѿарској*, Београд: Сврремена администраѿија, 1966.
23. Јовичић, М., *Референдум: ѿокушај уѿоредноѿравноѿ исѿраживања*, Београд: Институт за упоредно право, 1957.
24. Kaufman, B. (ed.), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Amsterdam, 2005;
25. Kundeva, E. (ed.), *Stabilization of Local Government*, Budapest: OSI/LGI, 2001.
26. Кутлешић, В., *Усѿави бивших социјалисѿичких држава Европје: уѿоредноѿравна сѿудѿија*, Београд: ЈП Службени лист СЦГ, 2004.
27. *Local authority competences in Europe*, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Prepared with the collaboration of Gerard Marcou, Situation in 2007, Council of Europe.
28. Ловчевић, Ј., *Инсѿиѿуѿије јавних финансија*, Београд: ЈП Службени лист СРЈ, 1993.
29. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сѿаре и нове недоумице*, Београд: Институт за политичке студије, 1998.
30. Марковић, М. и Ђокић, Б., *Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о главном ѿраду, Закон о ѿериѿоријалној орѿанизацији Републике Србије и Закон о ѿѿврђивању Европске ѿовелье о локалној самоуправи*, Београд, 2008.
31. Марковић, Р., *Усѿавно ѿраво и ѿолиѿичке инсѿиѿуѿије*, Београд: Јустинијан, 2005.
32. Милосављевић, Б., *Омбудсман: зашѿиѿиѿник ѿрава ѿрађана*, Београд: Центар за антиратну акѿију, 2001.
33. Милосављевић, Б., *Уѿравно ѿраво*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион, 2008.
34. Милосављевић, Б., *Право локалне самоуправе* (скрипта), Београд: Правни факултет Универзитета Унион, 2008.
35. Милосављевић, Б., „Нови елементи у правном уређењу локалне самоуправе“, часопис *Локална самоуправа: ѿројиси и ѿракса*, Београд, 1/08, стр.7 – 9.
36. Милосављевић, Б. и Поповић, Д., *Усѿавно ѿраво*, Београд: Правни факултет Универзитета Унион, 2008.
37. Милосављевић, Б., *Грађанско учешће на локалном нивоу: анализа ѿравноѿ оквира и ѿолиѿичке у Србији и друѿим европским земљама*, Београд: СКГО, 2006.

38. Миловановић, Д., *Правно усјројсјиво локалне самоуправе*, Београд: Правни факултет, 1994.
39. Никић, Ф., *Локална ујрава Србије у XIX и XX веку: обласћ–окруї–срез*, Београд: Геца Кон, 1927.
40. Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot and Brookfield, VT: Edward Elgar, 1994.
41. Пашић, Н., *Истјоријски јујї комуне*, Београд: Рад, 1981.
42. Павловић, Ђ. и Влатковић, М., *Систем финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, Београд: Завод за унапређење и рентабилност пословања, 2000.
43. Поповић, Д., *European Regionalism: A Challenge to New Democracies*, Bâle–Genève–Munich, 2002.
44. Поповић, Д., *Основи усјавној ујава*, Београд: Досије, 2004.
45. Поповић, С., *Рејонализација у светју и код нас*, Београд: Републички завод за јавну управу, 1983.
46. Пусић, Е., *Комуна и ојћина*, Загреб: Информатор, 1981.
47. Пусић, Е., *Ујравни системи, I*, Загреб: Правни факултет, 1985.
48. Пусић, Е., *Центјрализација и децентјрализација*, Загреб, 1956.
49. Пусић, Е. et al., *Хрестјомайїја ујравне знаносїи, свезак II*, Загреб: Правни факултет, 1998.
50. Рамљак, М., *Центјрална и локална ујава у развоју*, Загреб: Правни факултет, 1982.
51. Спекторски, Е. В., *Држава и њен живојї*, Београд: СКЗ, 1933.
52. Strecker, M., „Референдум и грађанска иницијатива“, у: *Ојшїински сїаїујїи: шанса да се искористїе све мојћносїи које јружа Закон о локалној самоуправи*, Краљево, 2004, стр. 19 – 35.
53. *Structure and Operation of Local and Regional Democracy*, Council of Europe.
54. *Ујоредна искусїва локалних самоупјава*, Београд: Магна агенда, 2002.
55. Фридрих, К., *Консїїїуционална демократїија*, Подгорица: ЦИД, 2005.
56. Хејвуд, Е., *Полиїика*, Београд; Clio, 2004.
57. Вајденфелд, В. и Веселс, В., *Евроја од А до III*, Београд: Фондација Конрад Аденауер, 2003.
58. Вигвари, А., Раичевић, Б. и Брњас, З., *Основи тејорије државној буџета и финансијски јослови самоупјава*, Београд – Нови Сад: Европски покрет у Србији – Прометеј, 2003.
59. Влатковић, М., *Локална самоупјава у Србији: јрилої криїици уређивања и остваривања*, Београд: СКГОЈ, 1994.
60. Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бања Лука: Бесједа, 2008.
61. Влатковић, М. и Ђокић, Б., *Коментјар закона о локалној самоуправи*, Београд: Службени гласник, 2009.
62. Злокапа, З. и Дамјановић, Д. (ур.), *Модели орїанизације локалне самоуправе: Словенија, Хрвајска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд: Палго центар, 2007.

СIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

СIP

352.07(497.11)

502.131.1(497.11)

ЦВЕЈИЋ, Милован, 1959–

Економски потенцијали чланица коалиције

ЛА21 / [Милутин Цвејић, Милош Катић]. –

Београд : Стална конференција градова и
општина, 2009 (Београд : Досије студио). –

122, 122 стр. : геогр. карте ; 23 cm

«Ова брошура је припремљена у оквиру пројекта

'Одрживи развој у градовима и

општинама Србије 2007–2009.' који је СКГО

реализовала у сарадњи са Асоцијацијом

локаних и регионалних власти Норвешке

(КС)...» --> колофон. – Податак о ауторима

преузет из колофона. – Оба рада штампана у

међусобно обрнутим смеровима. – Насл. стр.

приштампаног енгл. превода: Economic

Potentials of Members of Coalition LA21. –

Текст ћир. и лат. – Тираж 500.

ISBN 978-86-82455-91-2

1. Катић, Милош [аутор]

а) Локална самоуправа – Србија б) Одрживи
развој – Србија

COBISS.SR-ID 171119372

ISBN 978-86-82455-92-9



9 788682 455929 >

www.skgo.org