

Богољуб Милосављевић

СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Београд, 2005.

**СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**

Аутор

проф. др Богољуб Милосављевић

Рецензент

проф. др Мијат Дамјановић

За издавача

Борђе Станичић

Издавач

Стална конференција градова и општина (www.skgo.org)

Донаџори:

UNDP- Канцеларија Програма за развој Уједињених нација у Србији и Црној
Гори, и SIDA - Шведска организација за међународну сарадњу и развој

Графички дизајн и припрема за штампу

Lighthouse, Beograd

www.lighthouse.co.yu

Штампа

Типоштампа, Београд

Тираж

1.000 примерака

САДРЖАЈ

Предговор	13
Глава 1. Локална самоуправа и сродни појмови	15
1. Локална самоуправа – претходни појам	15
1.1. Синоними	15
1.2. Употреба термина	15
1.3. Независна установа	16
1.4. Динамичан систем	16
1.5. Сложен и виталан систем	17
1.6. Један од стубова демократије	17
1.7. Минималне претпоставке локалне самоуправе	18
2. Децентрализација и централизација	19
2.1. Централизација у политичком и административном смислу	19
2.2. Процес централизације	19
2.3. Особености енглеске локалне самоуправе	20
2.4. Децентрализација	20
2.5. Функционална и територијална децентрализација	21
2.6. Предности и недостаци децентрализације	21
2.7. Децентрализација и централизација, савремено стање и кретања	22
2.8. Друга значења централизације и децентрализације	23
3. Деконцентрација, окрузи у Србији	23
3.1. Појам деконцентрације	23
3.2. Окрузи у Србији	24
4. Региони, регионализација и територијална аутономија	24
4.1. Региони	24
4.2. Регионализација и регионализам	25
4.3. Региони као највиши степен локалне самоуправе	26
4.4. Територијална аутономија	26

4.5. Регионална држава	2
4.6. „Европа региона“	27
5. Послови локалног и централног нивоа власти	2
5.1. Локални и централни карактер јавних послова	28
5.2. Принцип супсидијарности	28
5.3. Други принципи и мерила за утврђивање локалних послова ..	29
5.4. Начини одређивања локалних послова	3
5.5. Обавезни и доброволни делокруг локалне самоуправе	3
5.6. Системи обављања локалних елемената централних послова ..	3
5.7. Изворни и поверени делокруг локалне самоуправе и односи са централним органима	32
Глава 2. Основни типови и стандарди европске локалне самоуправе	35
1. Локална самоуправа у Европи – основни типови	35
1.1. Различитост облика и могућности класификације	35
1.2. Једностепена и вишестепена локална самоуправа	36
1.3. Проблем величине јединица локалне самоуправе	37
1.4. Монотипска и политипска локална самоуправа	38
1.5. Непосредна и представничка локална самоуправа	39
1.6. Независна и подређена локална самоуправа	39
2. Принципи Европске повеље о локалној самоуправи	40
2.1. Значај Европске повеље о локалној самоуправи	40
2.2. Јемство локалне самоуправе	41
2.3. Самосталност, самоорганизовање и демократски избор органа .	41
2.4. Самосталан делокруг и право на консултовање	42
2.5. Заштита граница локалне самоуправе	43
2.6. Одговарајућа и професионална локална управа	44
2.7. Услови обављања функција у локалним органима власти	44
2.8. Ограничења управног надзора од стране централних власти ..	45
2.9. Извори финансирања	46
2.10. Право на сарадњу и удруживање	47
2.11. Законска заштита локалне самоуправе	48
3. Други европски документи од значаја за локалну самоуправу	48
3.1. Конвенције	48
3.2. Препоруке и резолуције	49
Глава 3. Еволуција и савремени тренутак локалне самоуправе у Србији ..	51
1. Еволуција локалне самоуправе у Србији	51
1.1. О односу према сопственој традицији	51
1.2. Корени локалне самоуправе	52
1.3. Развој локалне самоуправе до половине XX века	53

1.4. Локална самоуправа у периоду 1945-1990	54	
1.5. Локална самоуправа од 1990. до 2000. године	5	
2. Савремени тренутак локалне самоуправе у Србији	5	
2.1. Основна обележја	5	
2.2. Афирмација локалне самоуправе	56	
2.3. Условљеност реформе локалне самоуправе напретком реформи у другим областима	57	
2.4. Нужност активирања реформских потенцијала локалне самоуправе	5	
2.5. Увођење нове структуре општинских и градских органа	58	
Глава 4. Правни положај јединица локалне самоуправе	6	1
1. Уставно уређење локалне самоуправе	61	
1.1. Одредбе Устава о локалној самоуправи	61	
1.2. Уставни положај градова и градских општина	62	
1.3. Уставни положај града Београда	6	
1.4. Критички осврт	6	
1.5. Решења за која се треба залагати у новом Уставу	64	
2. Законско уређење локалне самоуправе	6	
2.1. Закон о локалној самоуправи	6	
2.2. Најважнији принципи и новине у ЗЛС	67	
2.3. Други законски прописи о уређењу локалне самоуправе	69	
2.4. Остали закони од значаја за локалну самоуправу	70	
3. Оснивање и територија јединица локалне самоуправе	71	
3.1. Врсте територијалних јединица	71	
3.2. Општине и градови	72	
3.3. Критеријуми за оснивање нових општина	72	
3.4. Промене граница постојећих општина	73	
3.5. Процедура за оснивање и промене граница општина	73	
3.6. Насељено место и катастарска општина	74	
4. Симболи и називи делова насељених места у општини и граду	74	
4.1. Симболи и празник општине и града	74	
4.2. Називи делова насељених места	75	
4.3. Процедура давања сагласности	75	
Глава 5. Послови и нормативна функција јединица локалне самоуправе ..	77	
1. Послови у изворном делокругу јединица локалне самоуправе	77	
1.1. Начин одређивања	77	
1.2. Претпоставка надлежности као могућност проширења изворног делокруга	78	
1.3. Области у којима су утврђени послови у изворном делокругу	79	

1.4. Уставно и законско димензионирање надлежности у пословима из изворног делокруга	79
2. Поверени послови	8
2.1. Начела поверавања послова	82
2.2. Закони којима се поверавају поједини послови	83
2.3. Поверавање послова из оквира права и дужности територијалне аутономије	8
3. Нормативна функција јединица локалне самоуправе	84
3.1. Садржина нормативне функције и врсте правних аката	84
3.2. Начела нормативне функције	8
3.3. Статут и статутарност	87
3.4. Други прописи и општи акти	8
3.5. Контрола нормативних аката	8
Глава 6. Структура органа и служби јединица локалне самоуправе	91
1. Скупштина општине и града	91
1.1. Положај и функције	91
1.2. Састав скупштине, начин избора и мандат одборника	92
1.3. Званичници скупштине	93
1.4. Радна тела скупштине	93
1.5. Начин одлучивања у скупштини	94
1.6. Специфичности скупштине града	94
1.7. Распуштање скупштине и понављање избора	95
2. Председник општине и градоначелник	96
2.1. Положај и функције	96
2.2. Начин избора и мандат	97
2.3. Престанак мандата и опозив	97
2.4. Заменик председника општине и градоначелника	98
3. Општинско и градско веће	99
3.1. Положај и функције	99
3.2. Састав и начин избора	99
3.3. Напомена о градском већу	100
4. Општинска и градска управа	100
4.1. Положај и улога	100
4.2. Организација	101
4.3. Руковођење	102
4.4. Месне канцеларије	102
4.5. Главни архитекта и други главни стручњаци за поједине области	103
4.6. Општински менаџер	103

4.7. Службенички статус и професионална етика	104
4.8. Специфичност градске управе	105
4.9. Стандарди „добре управе“	105
5. Савет за међунационалне односе	106
5.1. Оснивање и састав	10
5.2. Улога, делокруг и посебна права	106
6. Грађански бранилац	106
6.1. Оснивање, избор и статус	106
6.2. Улога и надлежност	10
6.3. Овлашћења и начин поступања	108
7. Савет за развој и заштиту локалне самоуправе	109
7.1. Оснивање и састав	109
7.2. Делокруг савета	109
8. Општинске и градске јавне службе	110
8.1. Право на оснивање	110
8.2. Надзорна права органа општине и града	111
8.3. Однос према грађанима као корисницима услуга	111
Глава 7. Непосредно одлучивање и месна самоуправа	113
1. Облици непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе	113
1.1. Значај	113
1.2. Грађанска иницијатива	114
1.3. Збор грађана	115
1.4. Референдум	116
1.5. Остали облици грађанског утицаја на послове локалне самоуправе	117
2. Месне заједнице и други облици месне самоуправе	117
2.1. Циљеви и начин образовања	117
2.2. Статут месне заједнице и других облика месне самоуправе	118
2.3. Поверавање послова	118
2.4. Средства за рад	119
Глава 8. Финансирање и имовина локалне самоуправе	121
1. Систем финансирања послова јединица локалне самоуправе	121
1.1. Буџет јединице локалне самоуправе	121
1.2. Начин обезбеђивања буџетских прихода	122
1.3. Расходи буџета	123
1.4. Финансијско уједначавање обима расхода	124
1.5. Могућност задужевања	125

2. Извори прихода буџета јединица локалне самоуправе	125
2.1. Изворни јавни приходи	125
2.2. Уступљени јавни приходи	128
2.3. Реални значај појединих извора прихода и очекиване промене ..	129
2.4. Трансферна средства из буџета Републике	130
3. Извршење буџета и буџетска контрола	131
3.1. Одговорности у вези са извршењем буџета	13
3.2. Послови трезора	13
3.3. Буџетска контрола и ревизија	13
3.4. Завршни рачун буџета	134
4. Статус имовине коју користе јединице локалне самоуправе	13
4.1. Постојећи својински облик	134
4.2. Права и обавезе јединица локалне самоуправе као корисника имовине	135
4.3. Шансе за пренос својинских права јединицама локалне самоуправе	137
5. Јавне набавке	138
5.1. Појам и значај	138
5.2. Основне напомене о поступку јавних набавки	138
5.3. Управа за јавне набавке	138
Глава 9. Односи локалне самоуправе и централних органа	141
1. Односи поводом изворних послова	141
1.1. Облици односа	141
1.2. Права и дужности органа јединица локалне самоуправе	142
1.3. Права и дужности органа Републике и територијалне аутономије	142
1.4. Надзорна права органа Републике и територијалне аутономије	143
2. Односи поводом поверених послова	145
2.1. Правни режим обављања поверених послова	145
2.2. Надзорна овлашћења органа државне управе	145
2.3. Посебна надзорна овлашћења у вези са вршењем поверених инспекцијских послова	147
3. Посебне надлежности републичких органа управе у вези са локалном самоуправом	148
3.1. Министарство за државну управу и локалну самоуправу	148
3.2. Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе	148
3.3. Остали републички органи управе	148
4. Правна средства за заштиту локалне самоуправе	149
4.1. Врсте средстава	149

4.2. Захтев за преиспитивање права на одлучивање	150
4.3. Уставно-судска заштита	150
4.4. Судска заштита	150
Глава 10. Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе	15
1. Међусобна сарадња и удруживање	153
1.1. Циљеви и облици сарадње	15
1.2. Право на удруживање	15
1.3. Обавеза евидентирања сарадње	154
2. Међународна сарадња и удруживање	15
2.1. Сарадња са јединицама локалне самоуправе других држава ...	15
2.2. Право на удруживање у међународне асоцијације локалних власти	156
2.3. Условљеност међународне сарадње и удруживања	157
3. Улога асоцијације градова и општина	158
3.1. Законска улога асоцијације	158
3.2. СКГО као национална асоцијација градова и општина	158
3.3. Структура и начин функционисања СКГО	159
Прилози:	
1. Европска повеља о локалној самоуправи	161
2. Закон о локалној самоуправи	169
<i>Речник њравних и њолиѡичких њојмова</i>	209
<i>Коришћени њравни акѡи и лиѡераѡура</i>	241
<i>Индекс њојмова</i>	247

Предговор

Ова књига је намењена првенствено 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. У њој су обрађени основни појмови локалне самоуправе, а затим њена уставно-правна позиција, организација, функције, органи и службе, облици непосредног учешћа грађана и месна самоуправа, финансирање, односи са централним органима и правна заштита, као и сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе.

Приликом конципирања садржине текстова, руководили смо се тиме да је пружање кратких, јасних и актуелних информација наш основни циљ. Текстови нису сачињени са научним претензијама и апстрактним приступом. Познато је да је локална самоуправа одавно предмет научног интересовања и да о њеним различитим аспектима постоје многобројне научне студије, како на страним језицима, тако и на српском језику. Као изразито мултидисциплинарна појава, она је предмет социолошких, политиколошких, правних, економских, историјских, филозофских и других наука, а изучава се и као наставна дисциплина на многим факултетима. Отуд се на страницама које следе не нуде ни целовите ни вишеслојне обраде појмова и уопштене анализе, већ се дају сажете и, надамо се, практичарима разумљиве и употребљиве одреднице. За шире упознавање са овом проблематиком препоручују се литература „за даље проучавање” и одговарајући правни извори.

Корисницима скрећемо пажњу на то да је већи део текстова заснован на важећим (позитивноправним) решењима која су иначе подложна променама, јер је у питању област са изразито динамичним развојем.

ГЛАВА 1.

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И СРОДНИ ПОЈМОВИ

Намена овог поглавља је да понуди релевантне садржаје за један потпунији одговор на питање шта је то локална самоуправа, која су њена основна обележја и како се појам локална самоуправа разграничава од сродних појмова, какви су првенствено појмови регионализације и територијалне аутономије. По природи ствари, правилно схватање локалне самоуправе није могуће без осврта на значења централизације и децентрализације, као и деконцентрације, а у функционалном смислу – без разликовања јавних послова локалног и централног карактера.

1. Локална самоуправа – претходни појам

(Синоними; Употреба термина; Независна установа; Динамичан систем; Сложен и виталан систем; Један од стубова демократије; Минималне претпоставке локалне самоуправе)

1.1. Синоними. – Уз појам локална самоуправа као преовлађујући у европској и ваневропској пракси, поједине земље за исту појаву користе и друге термине, какви су локална демократија, локално друштво, локална заједница, локална власт, локална аутономија, локална управа, локална влада, 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, локална власт значење јачег степена, а локална аутономија најјачег степена самоуправности.

1.2. 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.

1.3. Независна установа. – 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 институционални 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 делове јавних 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.

1.4. 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 (→ Глава 3).

1.5. Сложен и вишалан 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, квартове). 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, јер располаже детаљним познавањем природе локалних проблема и ближа је грађанима и њиховим интересима. 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.

1.6. Један од стиубова 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 и да представља битно обележје и темељ 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 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 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 ЕПДС потврђује еволутивни развој у демократским земљама, у којима се шире 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. 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, 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.

1.7. 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 локалног карактера, које јединице локалне самоуправе обављају без уплитања државних органа, изузев њихове контроле у погледу 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 сопствену имовину; и

- постојање финансијске аутономије, то јест посебних извора прихода за остваривање функција локалне самоуправе.

2. Децентрализација и централизација

(Централизација у политичком и административном смислу; Процес централизације; Особености енглеске локалне самоуправе; Децентрализација; Функционална и територијална децентрализација; Предности и недостаци децентрализације; Децентрализација и централизација, савремено стање и кретања; Друга значења децентрализације и централизације)

2.1. Централна децентрализација у политичком и административном смислу. – Под централизацијом се подразумева усредсређивање (концентрисање) и осамостаљивање 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 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.

2.2. Процес децентрализације. – 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 апсолутистичких монархија (углавном од XV до XVIII века). Централизација је тада била пут којим је 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, као и власти различитих аутономних творевина којима је статус подарен повељама и статутима краљева и феудалаца (слободни градови, општине, еснафи, трговачка удружења, школе, манастири). За те друге субјекте власти у друштву, 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.

2.3. *Особености енглеске локалне самоуправе.* – За разлику од континенталне Европе, стварање модерне државе у Енглеској имало је другачији ток и изглед, између осталог и због тога што је Енглеска, као острвска земља, увек гајила знатне резерве према узорима који долазе са европског континента, а нарочито према француском централистичком моделу администрације из доба Наполеона Бонапарте. Оно што нас овде посебно занима јесте то да стварање модерне енглеске државе није било праћено централизацијом власти на рачун права локалне самоуправе. Установе локалне самоуправе очуване су као аутохтоне (самобитне) творевине са значајним надлежностима, које у Енглеској и Велсу укључују и пуну надлежност за одржавање реда са правом на оснивање сопствених полицијских снага. Независно и одвојено од локалне самоуправе, за потребе државе развијан је 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. Државни органи су временом добили извесна финансијска (додељивање новчаних потпора), усмеравајућа и посредна контролна овлашћења према органима локалне самоуправе, што је донекле мењало позицију локалне самоуправе, али још увек није нарушавало њену самосталност. Тако се догодило да је у Енглеској локална самоуправа очувала самосталност у процесу стварања модерне државе, док је на европском континенту она најпре била 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 владаоца и државе.

2.4. *Децентрализација.* – Већ од средине XIX века отпочеле су критике на рачун претеране централизације (нарочито у Француској и Пруској), јер су њене лоше стране биле видљиве на сваком кораку (бирокупатизовање 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). На таквим критикама, као и на сећањима на старе установе локалне самоуправе, формулисани су захтеви за децентрализацијом – за преношењем 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 функционални и територијални облик (→ став 2.5). Расправа о предностима и недостацима децентрализације, међутим, и даље траје (→ став 2.6), 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 2.7). Пошто децентрализација значи умањење власти централних органа, 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 (→ под 3).

2.5. *Функционална и територијална децентрализација*. – Децентрализација се спроводи на два различита начина: као функционална и као територијална. Под функционалном 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, школство, здравство, водопривредне заједнице, заједнице становања, јавни паркови, удружења грађана). Код територијалне децентрализације одређеним територијалним колективитетима признаје се право да самостално одлучују о извесним јавним пословима као пословима сопственог или изворног делокруга. Таква територијална децентрализација назива се још политичком децентрализацијом и она је друго име за локалну самоуправу. Идеји самоуправности није, при томе, противно да се над пословима из изворног делокруга локалне самоуправе задржи право контроле законитости, које ће вршити судска власт и/или централни органи управе. Поред 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 (→ под 5). Територијална децентрализација има и свој нарочити вид, шири од смисла локалне самоуправе, који се означава регионализацијом и територијалном аутономијом (→ под 4).

2.6. *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 (она је противтежа централној власти); локализација политичких конфликта; омогућавање грађанима да учествују у управљању локалним пословима и пословима од општег интереса;

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. 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, за шта 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, логично је да ће они нивои власти који су ближи грађанима бити и више контролисани.

2.7. 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.). Истраживања трендова цен-

трализације 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, при чему остварење крајњих тачака тих тежњи није могуће, јер је јасно да постоје послови који морају да се обављају на децентрализован начин, као и да постоји нужност да се мерама центра остварује јединство циљева на читавом државном подручју (→ под 5).

2.8. *Друга 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 прецизирано 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 (→ под 5). На енглеском говорном подручју, за политичку децентрализацију користи се и појам *деволуција* (*devolution*). Коначно, појмови децентрализација и централизација, употребљени без других атрибута, имају и значења изван политичког система, па се тако говори о децентрализацији и централизацији одлучивања у предузећима и другим организацијама.

3. Деконцентрација, окрузи у Србији

(Појам деконцентрације; Окрузи у Србији)

3.1. *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“), али је она у исто време и свесно одбијање да се власт испусти из руку државних органа и пренесе на локалну самоуправу. 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, капетаније, подручне управе) обављају на локалним подручјима послове централне управе, по аршинима постављеним у центру (законима 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. Као што је већ поменуто, за деконцентрацију се користи и појам управна или административна децентрализација.

3.2. *Окрузи у Србији.* – Типичан пример за деконцентрацију представљају окрузи у Србији, образовани уредбом Владе (1991-1992) 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 по више општина. За град Београд и 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 или поједини радници 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. Округ, дакле, није ни облик децентрализације ни регионализације, већ једино подручни центар државне управе без било каквих изворних надлежности.

4. Региони, регионализација и територијална аутономија

(Региони; Регионализација и регионализам; Региони као највиши степен локалне самоуправе; Територијална аутономија; Регионална држава; „Европа региона“)

4.1. *Региони.* – Будући да постоји више типова региона, односно да се тим именом означавају појаве веома разнолике садржине

(културне, економске, социјалне, политичке, административне), 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 (→ став 4.3);
- друго, са самосталношћу која је вишег степена од оног који има локална самоуправа и која је изједначена са класично схваћеном територијалном аутономијом (→ ставови 4.4. и 4.5); и
- треће, у оквиру концепта „Европа региона“ долази до проширења појма регион на федералне јединице у појединим земљама (→ став 4.5).

4.2. Регионализација и реџионализам. – Од појма регион (област, покрајина, регија) изведени су појмови регионализација и реџионализам. 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 партикулари-

зам 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.

4.3. *Региони као највиши степен локалне самоуправе.* – У земљама које имају вишестепену локалну самоуправу, регион се обично појављује као њен највиши, трећи степен. 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 нижег степена. Зато се и каже да су они *интермедијални* (посреднички) ниво 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).

4.4. *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 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 (аутономан значи исто што и законодавни субјект). Обим тог законодавства и врсте аката 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 (→ став 4.5). 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.

4.5. *Регионална држава*. – Специфичности Италије и Шпаније, као и Белгије пре њеног 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.

4.6. *„Европска региона“*. – Концепт *„Европска 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 више од 40 земаља чланица Савета Европе (→ Глава 10, под 2). 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 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.

5. 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)

5.1. 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. 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 од јавних послова 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 5.2. и 5.3). 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 5.4. и 5.5). 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 5.6). 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 5.7).

5.2. Принципи супсидијарности. – Као полазно правило и општи принцип за разликовање послова у надлежности локалних власти од послова у надлежности централних власти, ЕПЈС 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. Тај се принцип назива принципом супсидијарности. Исти је принцип нашао своју примену и приликом утврђивања надлежности органа ЕУ, а своје 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 Маастрихта (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“.

5.3. Друџи принцип 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.

5.4. *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 (*ишв. метод енумерације*), или
- прописивање опште претпоставке по којој су локални послови сви они који нису изричито утврђени уставом или законом као централни послови (*ишв. 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.

5.5. *Обавезни и добровољни делокруг 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.

5.6. *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 *типичан систем „дуплог колосека“*, по коме локална самоуправа обавља само послове из своје надлежности, а држава преко својих подручних 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 поверених послова. Уз то, као што се наглашава у ЕПЈС, 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. 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.

5.7. Изворни и поверени делокруг 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 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 законитости и целисходности обављања поверених послова, већ 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, дотација 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 о томе 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 (→ Глава 2). 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.

Правни извори:

1. Европска повеља о локалној самоуправи (1985)
2. Уредба о начину вршења послова министарства и посебних организација ван њиховог седишта („Службени гласник РС”, бр. 3/92, 36/92, 60/93, 5/95)

Прејоручена лиџерајџура:

1. Вајденфелд, В. и Веселс, В., *Евроџа од А до Ш: џриручник за евројску униџеџрацију*, Београд, 2003.
2. Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти: уџоредни модели*, Београд, 2003.

3. Јовановић, С., *О држави: основи једне правне теорије*, Београд, 1922.
4. Јовичић, М., *Регионална држава*, Београд, 1996.
5. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сипаре и нове недоумице*, Београд, 1998.
6. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2003.
7. Поповић, Д., *Основи уставног права*, Београд, 2004.
8. Poročić, D., *European Regionalism: A Challenge to New Democracies*, Bâle-Genève-Munich, 2002.
9. Поповић, С., *Регионализација у свету и код нас*, Београд, 1983.
10. Pusić, E., *Komuna i opština*, Zagreb, 1981.
11. Pusić, E., *Upravni sistemi, I*, Zagreb, 1985.
12. Pusić, E. et al., *Hrestomatija upravne znanosti, svezak II*, Zagreb, 1998.
13. Ramljak, M., *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb, 1982.
14. Спекторски, Е. В., *Држава и њен животи*, Београд, 1933.

ГЛАВА 2.

ОСНОВНИ ТИПОВИ И СТАНДАРДИ ЕВРОПСКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Ово поглавље има за циљ да пружи један општи увид у различите модалитете локалне самоуправе европских земаља, као и да прикаже садржину основних принципа који се сматрају европским стандардима у области организовања и функционисања локалне самоуправе. То су, наравно, првенствено принципи које утврђује ЕПЛС, а затим и одређени други документи Савета Европе.

1. Локална самоуправа у Европи – основни типови

(Различитост облика и могућности класификације; Једностепена и вишестепена локална самоуправа; Проблем величине јединица локалне самоуправе; Монотипска и политипска локална самоуправа; Непосредна и представничка локална самоуправа; Независна и подређена локална самоуправа)

1.1. 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 стручном 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 1.2);
- класификација према типовима јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена (→ став 1.4);
- класификација према степену учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе (→ став 1.5); и
- класификација према степену зависности локалне самоуправе од државе и њених органа (→ став 1.6).

1.2. Једноstepена и вишестепенa 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 простране или у којима су нарочити историјски разлози условили да такав степен локалне самоуправе буде очуван или ново уведен. Двостепену локалну самоуправу имају, на пример, Немачка, Шведска, Италија и Румунија; тростепенa локална самоуправа постоји у Великој Британији, Словенији, Хрватској и неким другим земљама; а четворостепенa у Бугарској, Мађарској, Русији и још неким земљама. Једноstepену локалну самоуправу, поред Србије и Црне Горе, имају Исланд, Швајцарска, Аустрија, Грчка и Турска. У системима вишестепенe локалне самоуправе, први и основни степен чине мање јединице, односно општине (у Енглеској парохије), 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. 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 и независан у оквиру свог делокруга (на пример, такав је случај у Енглеској и Шведској, а изван Европе у САД). Иначе, сматра се да је тростепена 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.

1.3. 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 и са различитим функцијама, тј. да првостепене јединице буду просторно мање, а јединице вишег степена просторно шире. 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. 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. 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

биروقратизовању 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.

1.4. 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, с тим што је монотипност донекле ублажена постојањем градова и градских општина. 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.

1.5. Непосредна и представничка локална самоуправа. – Према степену 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 је 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 енглеским парохијама, појединим општинама Швајцарске, као и у малим сеоским општинама у 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).

1.6. Независна и подређена локална самоуправа. – Степен независности (или зависности) локалне самоуправе од државе и њених органа у појединим земљама је различит, што омогућује класификацију система локалне самоуправе на оне који су у основи независни 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 узима се Француска, а за земљу у којој је она независна узима се Енглеска. Према француском моделу, локална самоуправа има низак степен самосталности, послови у њеном изворном делокругу су мањег значаја од послова у повереном делокругу, а јака контрола централних органа простире се над свим пословима локалне самоуправе. Општине су под надзором департмана као другостепених јединица локалне самоуправе и преко њих се остварује кључни утицај централних органа, који обухвата 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 система 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 да ли се средства за финансирање обезбеђују претежно из законом утврђених и од воље централних органа независних извора или преко дотација и субвенција државе.

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)

2.1. 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 Савету 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. Такав је случај и са нашом земљом.

2.2. *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 законодавца као државна творевина. Према традицијама уставне државе, такво би право требало да буде пре зајемчено уставом него законом, а по том 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 јамчи (законом или уставом), већ и у погледу начина одређивања титулара тог права. Наиме, у уставима неких земаља (на пример, Словеније, Хрватске и Пољске) јасно је речено да право на локалну самоуправу припада грађанима као носиоцима тог права („јамчи 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, у коме је стајало само „јамчи се право на локалну самоуправу“). Ту се, практично, локална самоуправа превасходно третира као питање територијалне и административне организације земље, а не као једно од права грађана. И такво решење је, наравно, боље од изостанка јемства локалне самоуправе у уставу, што је случај са важећим Уставом Републике Србије од 1990. године (→ Глава 4).

2.3. *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 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 врста 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 потребе 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:

- *скујшићина или савећ*, сачињени од чланова који се бирају демократским путем, односно на слободним изборима, тајним гласањем, на бази општег, непосредног и за све једнаког бирачког права;
- *извршни орған скујшићине или савећ*, 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
- *орғани локалне ујраве*, у чијем образовању локална самоуправа такође ужива право на самоорганизовање (→ став 2.6).

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.

2.4. *Самосћалан делокрућ и јраво на консулћовање (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 да, по правилу, 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). 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 правовремено 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 и да изналазе она решења која би у што је могуће већој мери задовољила интересе већине тих јединица. 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).

2.5. *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 имају 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 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 или не.

2.6. *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, 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 и кодекс етике за запослене у локалној управи.

2.7. *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 или од стране нелегитимних формалних и неформалних група или моћних појединаца унутар локалне заједнице. Ради 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 изванредан 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.

2.8. Ограничења уједнаженог 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 законитост њиховог обављања, то јест на акцију с циљем кориговања грешака које се тичу повреда закона.
- Трећи од принципа односи се 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.

2.9. *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 је омеђена економском политиком земље и потребом да та средства буду примерена дужностима 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 др-

жава 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.

2.10. 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).

2.11. 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 непримерених акција других субјеката. Таква средства треба да буду прописана уставом и законом и могу да обухватају право на судску заштиту у поступку пред редовним или специјализованим (управним) судом, затим 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 такве заштите јесте у очувању слободног (несметаног) обављања права из делокруга локалне самоуправе, као и у одбрани самих темељних начела на којима почивају институције локалне самоуправе. Као носиоци незаконитих и непримерених 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.

3. Други европски документи од значаја за локалну самоуправу (Конвенције; Препоруке и резолуције)

3.1. 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 од пет наведених конвенција наша земља је ратификовала, тако да се оне, на основу члана

10. Уставне повеље државне заједнице СЦГ, непосредно примењују на територији Србије и Црне Горе. Ту су, затим, Кривично-правна 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 имају примат над правом државне заједнице Србија и Црна Гора и држава чланица.

3.2. *Прејоруке 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:

- Резолуција 97(24) о двадесет водећих принципа за борбу против корупције;
- Препорука Но. Р(98)12 о надзору акција локалних власти;
- Препорука Но. Р(99)8 о финансијској одговорности локалних изабраних представника за акте или пропусте у вршењу њихових дужности;
- Препорука Но. Р(2000)6 о статусу јавних службеника у Европи;
- Препорука Но. Р(2000)10 о кодексу понашања јавних службеника;
- Препорука Но. Р(2003)4 о општим правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања.

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.

Правни извори:

- Европска повеља о локалној самоуправи, Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, Европска социјална повеља, Грађанскоправна конвенција о корупцији и Европска конвенција о прекограничној сарадњи – *нису ратификоване од стране наше земље.*
- 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) и Кривичноправна конвенција о корупцији („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 2/2002).

Прејоручена лијература:

1. Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти: ујоредни модели*, Београд, 2003.
2. Јовичић, М., *Структура и теоријоријална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд, 1974.
3. Kandeva, E. (ed.), *Stabilization of Local Governments*, Budapest, 2001.
4. Кутлешић, В., *Услови бивших социјалистичких држава Европе: ујореднојравна студија*, Београд, 2004.
5. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: старе и нове недоумице*, Београд, 1998.
6. Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot and Brookfield, VT, 1994.
7. *Structure and Operation of Local and Regional Democracy*, Council of Europe (прикази за поједине земље).
8. *Ујоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002.

ГЛАВА 3.

ЕВОЛУЦИЈА И САВРЕМЕНИ ТРЕНУТАК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Краћи осврт на еволуцију наше локалне самоуправе и указивање на основна обележја савременог тренутка њеног развоја представљају неопходан увод у анализу која следи у наредним поглављима. Познавање еволуције и савремених обележја локалне самоуправе, истовремено је важно за планирање њене даље реформе.

1. 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 од 1990. до 2000. године)

1.1. О односу према сопственој традицији. – Постоји читав низ разлога који су у даљој или скоријој 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, такви су разлози 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 све 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

категирија из социјалистичког доба, у коме заправо локалне самоуправе није ни било. Таква размишљања, и на основу њих формираноставови, стварају препреке за правилније схватање основних идеја ЕПЈС и смерова у којима треба да се креће процес реформе наше локалне самоуправе. Кратак приказ процеса еволуције установа локалне самоуправе у Србији има за циљ да покаже, прво, 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 установа 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 почецима обнове српске државности (→ став 1.2) и даље су се развијале у складу са процесима изградње државних институција и политичког стасавања српског националног бића (→ став 1.3). Социјалистичко доба, међутим, означава груби прекид са дотадашњом линијом развоја локалне самоуправе и праксом демократских земаља (→ став 1.4), 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 (→ став 1.5. и под 2).

1.2. 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

неминовних 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.

1.3. Развој локалне самоуправе до половине XX века. – До првих значајних промена у положају и улози старих установа 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 (1838), отпочело стварање централних државних органа и раздвајање њихових функција од функција установа локалне самоуправе. Темелји 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 је претрпело 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, које су разликоване на сеоске и градске и 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.

1.4. Локална самоуправа у периоду 1945-1990. године. – По завршетку Другог светског рата и кратког периода административног социјализма, отпочело се са изграђивањем 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 друштвенополитичкој 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 значио 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.

1.5. Локална самоуправа од 1990. до 2000. године. – После полувековног прогонства из правно-политичког система, Уставом Републике Србије од 1990. године враћен је наново 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. 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 прошла 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.

2. Савремени тренутак локалне самоуправе у Србији

(Основна обележја; Афирмација локалне самоуправе; Условљеност реформе локалне самоуправе напретком реформи у другим областима; Нужност активирања сопствених реформских потенцијала локалне самоуправе; Увођење нове структуре општинских и градских органа)

2.1. Основна обележја. – Као и све друге битне институције у Србији, локална самоуправа се налази у процесу реформе, који још није довршен. Упркос деловању читавог низа сложених економских, социјалних и политичких проблема, чињеница је да су у току протекле четири године остварене значајне позитивне промене у положају општина и градова. Те промене, као и набоље изменени општи однос централних власти према општинама и градовима, сведоче о значајној афирмацији локалне самоуправе (→ став 2.2). Међутим, положај локалне самоуправе још увек није у свему јасно изведен, нити је ваљано осигурана њена финансијска и функционална аутономија. Посебно је уочљив застој у преношењу одређених надлежности са државе на органе локалне самоуправе, односно у децентрализацији власти. Главну препреку томе, поред стечених навика и остатака јаким централистичких тежњи из претходног периода, чини успоравање реформи у неким другим областима од системског значаја (→ став 2.3). Чекање на нова системска решења, до којих треба да се дође кроз реформе на нивоу Републике, не може да буде изговор за одсуство реформских мера унутар јединица локалне самоуправе. Оне би требало да искористе сопствене потенцијале ради решавања оних проблема који су иначе у њиховој надлежности, како би спремније одговориле на нове изазове које намећу децентрализација власти и очекивања од њихове измењене улоге (→ став 2.4). Утиску, да је у реформи локалне самоуправе учињено мање него што доиста јесте, посебно доприноси то што је конституисање нове структуре општинских и градских органа извршено тек после спровођења редовних локалних избора у септембру 2004. године (→ став 2.5).

2.2. Афирмација локалне самоуправе. – Одмах после победе опозиционих снага у Србији, истакнут је захтев за децентрализацијом власти, тако да је реформа локалне самоуправе постала један од признатих приоритета у оквиру стратегије укупних реформи друштва. На почетку 2002. године (фебруара месеца) донет је Закон о локалној самоуправи, којим је локална самоуправа добила неупоредиво јасније системскоправно утемељење, прикладније оквире 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 четири године. Томе је допринела праведнија расподела финансијских средстава између државе и локалне самоуправе, као и веома значајна међународна финансијска помоћ. 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 реализују се 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. Истовремено, земља се обавезала да, у року од две године од пријема у Савет Европе, ратификује најважније документе Савета Европе о локалној самоуправи (ЕПЛС, Европску повељу о језицима регионалних и мањинских група и Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи), као и да унапреди уставне и законске одредбе о децентрализацији и организацији локалних власти.

2.3. Условљеност реформе локалне самоуправе најрећком реформи у другим областима. – Критичко испитивање сваке од остварених промена у локалној самоуправи, као и решења новог Закона о локалној самоуправи, биће предмет наредних поглавља. Из тих излагања биће јасније оно што је већ напоменуто: да реформе локалне самоуправе још увек нису, ни по обиму ни по квалитету, сагласне ономе што је најављивано на почетку постоктобарског периода, нити су задовољавајуће са становишта захтева и очекивања грађана и локалних власти од тих реформи. У првом реду, евидентно је стално одлагање решавања неких од виталних питања за локалну самоуправу, као што су питања повраћаја својинских права и преношења нових надлежности. Када се ради о преношењу нових надлежности, сасвим је јасно да је могућност решавања неких од таквих питања директно условљена напретком реформи у другим областима, тако да ће децентрализација и даље зависити од спремности републичких власти да предузму реформске кораке у тим областима. Такође, неспорно велики утицај на даљу реформу локалне самоуправе посебно имају недоумице и застој у реформама институција власти и јавне администрације. Без јасних ставова о будућем изгледу читавог административног система земље, евидентно је да неће моћи ни да се ближе определи улога локалне самоуправе као вршиоца знатног дела управних послова. У вези с тим нарочито стоји питање о потреби реформе односа унутар административног система и односа тог система према грађанима као корисницима услуга. С правом се указује на то да без таквих реформи децентрализација власти не значи много

и да би она чак могла да има супротне ефекте, јер би грађане изложила бирократији нижих нивоа која се подједнако као и државна управа понаша на неизмењени ауторитарни и етатистички начин. Слично томе, у јавности је било доста залагања за извесну регионализацију, односно за увођење другог степена локалне самоуправе, што би изазвало потребу структурних реформи у локалној самоуправи. То би питање требало да буде решено доношењем новог републичког устава, било тако што ће се од регионализације одустати или увести региони, са улогом другог степена локалне самоуправе или без ње. Од истог документа се очекује да реши и нека друга питања која су од великог утицаја на положај, улогу и надлежности локалне самоуправе, а која нису могла бити доследно изведена у Закону о локалној самоуправи због ограничења која је наметао важећи републички Устав.

2.4. Нужности активирања сојсјивених реформских појеницијала локалне самоуправе. – Као што из претходног става произлази, реформа локалне самоуправе стоји у тесној међузависности са реформама у другим областима које су у надлежности републичких власти. Од јединица локалне самоуправе очекује се да буду активни учесник свих реформи у друштву и да својим иницијативама и предлозима подстичу те реформе, као и да квалификовано учину на усвајање оних решења која су највише у интересу грађана, економског просперитета и демократског напретка земље. Постоји, међутим, широк простор и за реформе унутар самих јединица локалне самоуправе. У првом реду, општине и градови треба да унапреде извршавање својих изворних послова, јер они за те послове и носе пуну одговорност. Ту је, затим, необично важан посао који треба да се обави ради оспособљавања општинске и градске управе. Баш као и државна управа, управа у општинама и градовима морала би да се темељно реформише, како би могла да ради ефективније, ефикасније, економичније и одговорније, да подржава и омогућава напредак у спровођењу економских и социјалних реформи и да својим укупним радом и понашањем достигне европске стандарде „добре праксе“ у обављању јавних послова и пружању услуга. Већ поменути процес трансформације читаве управе (централне и локалне) у сервисно оријентисану јавну управу требало би да предњачи у општинама и градовима као најближим и најодговорнијим грађанима. Суштинска реформа градске и општинске управе мора се неодложно наћи у плановима нових руководства општина и градова.

2.5. Увођење нове сјрукјуре ојшијинских и ѓрадских орђана. – За огромну већину јединица локалне самоуправе новоизабрани органи у септембру 2004. године нису нови само по персоналном саставу, већ и по начину њиховог избора, функцијама и положају.

Међусобни односи између скупштине општине, председника општине и општинског већа, а у градовима између скупштине града, градоначелника и градског већа, постављени су на принципу поделе власти и са идејом о међусобном ограничавања функција. Неки од општинских и градских органа нису до тада ни постојали, тако да њихово конституисање и почетак функционисања свакако представљају посебан изазов. Са спровођењем избора и конституисањем нових органа, стекли су се услови да у општинама и градовима буде примењена и нова организација општинске, односно градске управе. У исто време, уведени су или тек треба да буду уведени у живот поједини од факултативних органа, чије је увођење било предвиђено статутима општина и градова. Тиме је организациона реформа локалне самоуправе, која је до спровођења избора имала превасходно нормативни израз, добила своју реалну димензију и почела да показује своје предности и мане. Праћење и анализа искустава из рада нових органа свакако представља један од најважнијих задатака, како самих јединица локалне самоуправе, тако и њихове асоцијације.

Правни извори:

- 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 повећавању међуопштинским регионалним заједницама вршења одређених права и дужности Републике (1975); Закон о месним заједницама (1982); Закон о избору и опозиву делегата у скупштине општина (1985)
- Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи (1991); Закон о локалној самоуправи (1999), Закон о локалној самоуправи (2002)

Прејоручена лијерајшур:

1. Гузина, Р., *Кнежина и постанак српске буржоаске државе*, Београд, 1955.
2. Гузина, Р., *Општина у Кнежевини и Краљевини Србији, I део, 1804-1839*, Београд, 1966.
3. Гузина, Р., *Општина у Србији (1839-1918)*, Београд, 1976.
4. Ђорђевић, М., *Питање самоуправе Србије 1791-1830*, Београд, 1972.
5. Јанковић, Д., *Српска држава Првог устанка*, Београд, 1984.
6. Јовановић, С., *Уставобраниоци и њихова влада (1838-1858)*, Београд, 1933.
7. Јовановић, С., *Друга влада Милоша и Михаила*, Београд, 1933.
8. Никић, Ф., *Локална управа Србије у XIX и XX веку: обласно-окружно-срез*, Београд, 1927.
9. Пашић, Н., *Историјски путеви комуне*, Београд, 1981.

ГЛАВА 4.

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Ово поглавље има за циљ да укаже на суштину и квалитет основних уставних и законских решења о положају и улози јединица локалне самоуправе, односно да пружи најопштију слику о нормативно-правним решењима у систему локалне самоуправе. Поред тога, биће изложени елементи територијалне организације Републике Србије, правила за оснивање јединица локалне самоуправе и процедура за промене њихових граница, као и начин утврђивања њихових симбола. Када је реч о Уставној повељи државне заједнице Србија и Црна Гора (2003), она неће бити предмет пажње, будући да она и не залази у уређење власти у државама чланицама.

1. Уставно уређење локалне самоуправе

(Одредбе Устава о локалној самоуправи; Уставни положај градова и градских општина; Уставни положај града Београда; Критички осврт; Решења за која се треба залагати у новом уставу)

1.1. Одредбе Устава о локалној самоуправи. – Устав Републике Србије од 1990. године (у даљем тексту: Устав), за разлику од ранијег Устава СРЈ (1992) и важећег Устава Републике Црне Горе (1992), не садржи јемство локалне самоуправе, већ локалну самоуправу посматра као питање територијалне организације Републике. Отуд је и општина дефинисана као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа (члан 7. став 1. Устава). Систем локалне самоуправе је једностепен и базиран на монотипском моделу општине, који је донекле ублажен увођењем посебних

решења у чл. 117. и 118. Устава за град Београд, друге градове и градске општине (→ ставови 1.2. и 1.3). Остала решења Устава о општини могу се свести на следећа:

- подручја општина и систем локалне самоуправе уређују се законом (члан 7. став 3. и члан 113. став 2);
- 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 може поверити и пренети јој средства за те послове (члан 113. ст. 1. и 4);
- основни правни акт општине јесте статут, који доноси скупштина општине и њиме се, на основу Устава и закона, уређују послови општине, организација и рад њених органа, као и друга питања од значаја за општину (члан 115);
- о пословима општине грађани одлучују референдумом и преко својих представника у скупштини општине, коју чине одборници изабрани на непосредним изборима, тајним гласањем (члан 116); и
- у погледу финансирања општина најпре је утврђено да општина има буџет у коме се исказују приходи и расходи, као и да се средства буџета обезбеђују из пореза и других законом утврђених прихода (члан 69. ст. 1. и 2). Даље, прописано је да општини за обављање уставом и законом утврђених послова припадају приходи утврђени законом, као и да се за задовољавање потреба грађана у општини могу прикупљати средства на основу непосредног изјашњавања грађана (тј. путем самодоприноса), у складу са законом (члан 114).

1.2. Уставни положај градова и градских општина. – Према члану 117. Устава, законом се поједина општина може утврдити као град на чијој територији се образују две или више градских општина, с тим што се статутом града одређује које послове општине врши град, а које градска општина. Из тога следи да градске општине немају сопствени изворни делокруг, већ да оне обављају само послове који су утврђени статутом града. Сагласно томе, град је примарна јединица локалне самоуправе на својој територији, односно јединица локалне самоуправе са пуним капацитетом самоуправности, док је градска општина секундарна или изведена самоуправна јединица. Такав положај градских општина 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 заједница, односно као однос између вишег и нижег сте-

пена самоуправности. Градски органи врше и надзор над радом градских општина. У складу са таквим положајем градских општина, статуту града је остављено да уреди питање поделе града на градске општине и да утврди границе њихових подручја, у оквиру граница градске територије које се утврђују законом (→ под 3). Устав једино обавезује да на територији града мора бити образовано најмање две градске општине, а колико ће таквих општина преко тог броја бити образовано, ствар је градског статута. Напоменимо и да се, према Закону о локалној самоуправи, статутом града утврђују органи градских општина, што значи да оне немају законом, већ статутом града утврђену структуру органа. Из тога следи да градске општине могу имати другачије органе од општина које нису у саставу градова. Иначе, послови и права који су законом утврђени за општину јесу, заправо, послови и права града а не градских општина, тако да је град на својој територији титулар права и носилац овлашћења за вршење послова општине.

1.3. Уставни положај града Београда. – Као главни град Републике Србије и административни центар Србије и Црне Горе, Београд је Уставом одређен као посебна територијална јединица. Њему су посвећене и посебне одредбе у члану 118. Устава, којима је прописано:

- да обавља послове општине утврђене Уставом и послове које му Република повери законом из оквира својих права и дужности;
- да се његова територија утврђује законом;
- да му припадају приходи утврђени законом, као и средства за обављање поверених послова из оквира права и дужности Републике;
- да има статут који доноси Скупштина града Београда, а којим се одређује које послове општине врши град, а које градске општине у његовом саставу и уређују организација и рад органа града, као и друга питања од интереса за град; и
- да Скупштину града Београда чине одборници изабрани на непосредним изборима, тајним гласањем.

Треба уочити да је самим Уставом начињена разлика у погледу уређивања поверавања послова из оквира права и дужности Републике граду Београду, на једној, и поверавања таквих послова општинама и другим градовима, на другој страни. У случају општина и других градова, Устав говори о могућности поверавања таквих послова („Република Србија може законом поверити...“), што значи да формално не постоји уставна обавеза за законодавца да било који такав посао повери општини (→ под 5). За разлику од

тога, у случају града Београда Уставом је створена обавеза поверавања одређених послова из оквира права и дужности Републике („Град Београд обавља послове ... које му Република законом повери из оквира својих права и дужности“). Та је разлика последица посебности Београда као административног и политичког центра земље, као и чињенице да он представља највећу агломерацију становништва у земљи, односно сложену социјалну, привредну, културну, просторну и урбану целину. У практичном погледу, то би требало да значи шири обим поверених послова граду Београду у односу на општине и друге градове, како би органи града Београда били у стању да ефикасније управљају јавним пословима од значаја за становништво града.

1.4. Кријички осврт. – Међу практичарима, као и у академским круговима, постоји раширено мишљење о томе да је целина одредаба републичког Устава таква да не пружа довољно поуздане и јасне оквире који би осигурали стабилну позицију и егзистенцију локалне самоуправе. Основна мана тих одредаба огледа се у томе што су оне само отвориле процес одвајања локалне самоуправе од државе, али су тај процес оставиле недовршеним и резервисале држави и њеним органима широке правне и фактичке (правно непокривене) могућности за арбитарно мешање у послове локалне самоуправе и њено „држање на узди“. У пракси примене тих одредаба су наведене мане више пута потврђиване, када су права локалне самоуправе грубо кршена, углавном коришћењем широког овлашћења владе на распуштање општинске скупштине и завођење привремене управе. Од конкретних недостатака одредаба о локалној самоуправи у важећем Уставу, могу се посебно означити:

- изостајање јемства права грађана на локалну самоуправу;
- условљавање изворног делокруга променљивом вољом законодавца;
- нерешавање својинских права општина;
- непотребно обавезивање на поделу подручја града на две или више градских општина; и
- изостајање одредаба о правним средствима за заштиту локалне самоуправе од незаконитих мешања централних органа.

1.5. Решења за која се треба залагати у новом уставу. – Имајући у виду то да би садашњи Устав требало у скорије време да буде замењен новим, уместо бављења другим могућим критикама садашњег Устава корисније је да се посвети пажња изгледу решења о локалној самоуправи у будућем уставном акту Републике. У досадашњим расправама о изради новог републичког Устава, које су

вођене у оквиру СКГО, искристалисан је став да би четири основне гаранције требало да нађу места у тексту највишег правног акта Србије. Њихова садржина излаже се у оквиру наредних подтачака.

1.5.1. Јемство њрава грађана на локалну самоуправу. – Поред одредбе која би непосредно јамчила право грађана на локалну самоуправу, то јамство би требало да буде подржано одредбама које би: (1) свим лицима са бирачким правом гарантовале право да у јединицама локалне самоуправе непосредно и преко изабраних представника одлучују о пословима локалне заједнице; (2) утврдиле основне послове који чине изворни делокруг локалне самоуправе и истакле принцип да су овлашћења јединица локалне самоуправе у том делокругу пуна и искључива; (3) подвукле обавезу државе и територијалне аутономије да поштују самосталност локалне самоуправе у обављању њених послова, уз ограничење акције њихових органа на контролу законитости обављања тих послова; и (4) утврдиле принцип да држава и територијална аутономија могу поверавати послове локалној самоуправи, уз претходно консултовање локалне самоуправе и обезбеђење средстава за обављање поверених послова. Утврђивање наведених принципа у Уставу требало би да буде довољно јасно и прецизно, како би се могла прибавити адекватна уставно-судска заштита.

1.5.2. Право на њравну заштитију. – Нови устав треба да утврди право јединица локалне самоуправе на правну заштиту од повреда које би учинили државни органи и органи територијалне аутономије. Поред тога, Уставом би требало утврдити и сама средства за правну заштиту, а нарочито обезбедити заштиту у поступку пред Уставним судом. Уз право јединица локалне самоуправе на покретање поступка за оцену уставности закона, односно уставности и законитости других прописа и општих аката републичких органа којима се повређују права локалне самоуправе, сматра се да би требало омогућити и посебну врсту уставно-судског спора, у коме би Уставни суд имао ексклузивну надлежност за одлучивање о повредама права локалне самоуправе путем појединачних аката и радњи државних органа.

1.5.3. Гаранције финансијске самосталности и њрава на имовину. – Као једно од најважнијих питања за остваривање права на локалну самоуправу, питање о финансијској самосталности општина и градова и њиховим својинским правима на имовини, свакако би требало да нађе своје место у уставу. Право јединица локалне самоуправе на сопствену имовину и вршење свих права на тој имовини, укључујући право на самостално управљање приходима од имовине и на задуживање, требало би да буде утврђено

као неспорно и пуно право, које једино подлеже законским ограничењима која важе и за друге титуларе својинских права. Снажно инсистирање на решавању овог питања посебно је подржано незадовољством постојећим законским решењем, које је, по многим мишљењима, противно не само идеји локалне самоуправе, већ и постојећем Уставу, у чијим одредбама нема основа за лишавање општина њихових својинских права.

1.5.4. Право на удруживање на реџионалном нивоу. – У новом уставу би требало да буде омогућено право јединицама локалне самоуправе да се слободном вољом удружују на регионалном нивоу. Као саставни део ширег права јединица локалне самоуправе на сарадњу и различите видове удруживања, то право би се остваривало сагласно слободно израженим интересима локалних заједница. Такви облици удруживања (региони) не би имали нека нова изворна права, већ би функционисали у границама права која им преносе удружене општине и градови из свог изворног делокруга. Евентуално би се могла створити уставна могућност за поверавање извесних послова из оквира права и дужности Републике тако формираним регионима, а законом би то питање могло ближе да се уређује. То је, у ствари, идеја о стварању региона „одоздо“, без наметања државне воље и униформног (једнообразног) модела.

2. Законско уређење локалне самоуправе

(Закон о локалној самоуправи; Најважнији принципи и новине у ЗЛС; Други законски прописи о уређењу локалне самоуправе; Остали закони од значаја за локалну самоуправу)

2.1. 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 на седници од 14. фебруара 2002. године (објављен у „Службеном гласнику РС“, број 9 од 26. 2. 2002). Поред уводних (основних) и прелазних и завршних одредаба, садржину ЗЛС чине одредбе којима се уређују:

- оснивање и територија, правни статус, органи јединица локалне самоуправе и општинска и градска управа (чл. 14. до 64);
- непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе (чл. 65. до 69);
- месна самоуправа (чл. 70. до 76);

- финансирање послова јединица локалне самоуправе (чл. 77. до 104);
- односи органа Републике, територијалне аутономије и органа јединица локалне самоуправе (чл. 105. до 114);
- сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе (чл. 115. и 116);
- симболи и називи делова насељених места у јединици локалне самоуправе (чл. 117. до 121); и
- заштита локалне самоуправе (чл. 122. до 127).

Према бројним мишљењима, ЗЛС је успешно одговорио на основни циљ који је постављен приликом његовог доношења, а који се састојао у томе да се обезбеди усклађивање правног оквира локалне самоуправе са принципима ЕПЛС. Такође, овај закон отвара пут спровођењу реформе која би требало да постепено доведе до усаглашавања фактичког стања у овој области са европским стандардима. Посебан квалитет ЗЛС огледа се у доприносу повећању удела јединица локалне самоуправе у вршењу власти, а тиме и развоју демократских процеса у Србији. С друге стране, појединим решењима закона могу се упутити одређени приговори који стоје у вези са уставним ограничењима или са недовршеним реформама у неким другим областима. Таквим приговорима се потврђује основни карактер ЗЛС као привременог или транзиционог закона, чија ће решења неминовно бити подложна променама и дограђивана, сагласно напретку реформи у одређеним областима од утицаја на локалну самоуправу. Напоменимо да су такве промене ЗЛС већ извршене у два наврата током 2004. године (→ поглавље о финансирању локалне самоуправе).

2.2. Најважнији принципи и новине у ЗЛС. – У односу на раније законско уређење ове материје, ЗЛС доноси већи број новина и на јаснији начин утврђује садржину принципа на којима се темељи систем локалне самоуправе у Србији. Међу важнијим таквим принципима и новинама, посебан значај имају следећи:

- одређени су титулар и садржина права на локалну самоуправу, на тај начин што је речено да се право грађана на локалну самоуправу остварује непосредно и преко слободно изабраних представника, а предмет тог права јесте управљање јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво (члан 1. став 1);
- 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 1. ст. 2. и 4);
- поред грађана (тј. домаћих држављана), поједина права у остваривању локалне самоуправе имају и страни држављани, под условима и на начин утврђен законом (члан 1. 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. 2. до 4);
 - у обављању изворних послова јединица локалне самоуправе може бити ограничена само законом, док у обављању поверених послова она поступа на основу овлашћења датог законом и у оквиру њега, односно прописом територијалне аутономије којим се одређени послови поверавају (чл. 3. и 4);
 - јединица локалне самоуправе финансира се из изворних и уступљених прихода, као и из трансферних (пренетих из републичког буџета) средстава (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 6);
 - 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 задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва одређеног подручја (члан 7);
 - јединица локалне самоуправе има својство правног лица, а њен основни правни акт јесте статут (чл. 10. и 11);
 - 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 8);
 - локална самоуправа ужива правну заштиту у складу са Уставом и законом (члан 9);
 - јединице локалне самоуправе имају право да сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја или других потреба од заједничког интереса, као и да сарађују са невладиним, хуманитарним и другим организацијама, без законских ограничења (члан 12. ст. 1. и 4); и

- право јединица локалне самоуправе на оснивање својих удружења остварује се у складу са Уставом и законом, а право на сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава и на удруживање у међународне организације остварује се у складу са Уставом и законом и уз сагласност Владе (члан 12. ст. 2. и 3).

Генерално, најкрупније новине се огледају у знатном прецизирању и делимичном проширењу изворног делокруга јединица локалне самоуправе; потпунијем уређивању извора прихода за њихово финансирање; прецизнијем и рестриктивнијем уређивању права државних органа према органима локалне самоуправе; проширењу круга средстава за правну заштиту локалне самоуправе; као и у уређивању новог система органа јединица локалне самоуправе и стварању извесних могућности за флексибилну структуру тих органа путем предвиђања тзв. факултативних органа.

2.3. *Други законски пројиси о уређењу локалне самоуправе.* – Мада је ЗЛС обиман законски текст (са укупно 132 члана), он 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. У одредбама ЗЛС предвиђено је да се посебним или другим законом уређују:

- оснивање и укидање јединица локалне самоуправе, њихова територија и седишта, као и мењање граница и седишта (члан 14);
- начин избора и престанка мандата одборника у скупштини општине и скупштини града, као и председника општина, односно градоначелника (чл. 26. и 40);
- део пореза на зараде и износ средстава који припада јединици локалне самоуправе по основу трансфера из буџета Републике (члан 99); и
- положај града Београда, као и начин образовања и укидања месних заједница и других облика месне самоуправе у Београду (чл. 24. и 76).

Оснивање, укидање, територија и седишта јединица локалне самоуправе уређени су Законом о територијалној организацији Републике Србије од 1991. године (који је у више наврата мењан и допуњаван), док је начин избора и престанка мандата одборника у скупштини општине и скупштини града, као и председника општина и градоначелника, уређен Законом о локалним изборима од 2002. године. Учешће општина и градова у порезу на зараде и

расподела трансферних средстава уређује се посебним законом који се доноси са важењем за поједину годину, а тим законом се лимитира и годишњи обим средстава који припада јединици локалне самоуправе. Посебан закон о граду Београду још увек није донет, иако је рок за његово доношење (утврђен чланом 131. ЗЛС) давно протекао.

2.4. Остали закони од значаја за локалну самоуправу. – Поред закона којима се јединицама локалне самоуправе поверавају поједини послови из оквира права и дужности Републике (→ Глава 5), 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 је већи број 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 59. 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;
- 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 буџетском систему уређује 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;
- Закон о приватизацији и Закон о концесијама прописују да део средстава остварених од приватизације, односно концесија, припада јединици локалне самоуправе.

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.

3. 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)

3.1. Врсте територијалних јединица. – За утврђивање територије и граница свих територијалних јединица надлежна је Народна скупштина Републике Србије, која је та питања, на основу члана 7. став 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 окрузи, немају карактер територијалних јединица, тако да територијалну организацију Републике Србије чине три врсте територијалних јединица:

- аутономне покрајине као облици територијалне аутономије;
- општине и градови као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа; и
- град Београд као посебна територијална јединица.

Аутономна Покрајина Војводина и Аутономна Покрајина Косово и Метохија Уставом су дефинисане као облици територијалне аутономије, образоване у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових подручја. Аутономна покрајина самостално обавља послове из свог изворног делокруга, као и врши поверене послове из оквира права и дужности Републике. За вршење тих послова, аутономна покрајина образује своје органе (скупштину, извршно веће и органе управе). Као облик непосредног одлучивања грађана о питањима из

надлежности покрајине, може се расписати покрајински референдум. Највиши правни акт аутономне покрајине јесте њен статут, на који сагласност даје Народна скупштина Републике Србије. Територију аутономне покрајине чине територије општина и градова које утврђује закон, што значи да се територија покрајине утврђује посредним путем.

3.2. *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 3.6). Територија града се утврђује законом на исти начин као и територија општине, тј. набрајањем насељених места и катастарских општина који 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. Статус града, поред Београда, имају Нови Сад, Ниш, Крагујевац и Приштина. Не рачунајући градске општине (којих је у Београду 17, у Нишу и Крагујевцу по пет и у Новом Саду две), на територији Републике Србије је законом образовано укупно 169 општина. Просечна општина има око 50.000 становника, по чему је највећа основна јединица локалне самоуправе у Европи. Међу општинама су оне са мање од 10.000 становника, као и оне са преко 250.000 становника. Евидентне су и изузетно велике разлике у величини њихове територије, економској снази и другим обележјима.

3.3. *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 (члан 15. став 2), територија за коју се оснива јединица локалне самоуправе 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, веома су битни хомогеност и комплементарност подручја, финансијски потенцијали, величина подручја и број становника (о чему је било речи у првом поглављу). Такође, 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.

3.4. *Промене граница 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 издвајањем 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.

3.5. *Процедура за оснивање нових општина и промене граница 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 и скупштине општина којих се такве промене тичу, имају право да дају претходно мишљење о намераваној промени. Исто право (давање претходног мишљења) има и надлежни орган аутономне покрајине за јединице локалне самоуправе на својој територији. Карактер претходног мишљења грађана и скупштина општина очигледно је такав да не обавезује законодавца у правном смислу, тако да он има одлучујућу реч о свим променама и уређује их својим одлукама (законом). Када се ради о оснивању нове општине, после одлуке о њеном оснивању, треба да уследи регулисање њених односа са општином од чијег је дела територије она формирана. Правила о томе садржи Закон о територијалној организацији (чл. 65. до 68). Према тим правилима, предност се даје договору између општина, а оне треба да се договоре о подели средстава, права и обавеза, као и о преузимању и распоређивању радника општинске управе. Ако оне не постигну договор о томе, одлуку ће донети Влада. Новообразована општина

има и обавезу да донесе све потребне одлуке и опште акте у року од годину дана, а до тада се на њеној територији примењују општи акти и прописи општине од чијег је дела територије образована. Иначе, приликом доношења одлуке о оснивању нове општине, одређује се рок за избор и конституисање њених органа.

3.6. 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 4). Насеље је само оно место које се налази у регистру насеља који води републички орган надлежан за послове статистике, а називи насељених места утврђују се истим законом или на основу њега. 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. О промени назива насељеног места одлучује Влада, на основу мишљења скупштине општине. *Катастарска општина* је појам који је везан за катастар земљишта, односно непокретности (евиденцију о деловима земљине 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.

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

(Символи и празник општине и града; Називи делова насељених места; Процедура давања сагласности)

4.1. Символи и празник општине и града. – Под симболима јединице локалне самоуправе подразумевају се њен грб и застава, а поред симбола она може да има и свој празник. Они 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. На одредбе статута и других аката којима се уређују симболи сагласност даје министарство надлежно за послове локалне самоуправе. Пошто се добије та сагласност, симболи 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 само државних симбола и симбола те јединице а не и неких других симбола (члан 118. ЗЛС). Скупштина општине је овлашћена да даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине.

4.2. Називи делова насељених месџа. – 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 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.

4.3. Процедура давања сагласности. – Скупштина општине, односно града, обавезана је чланом 121. ЗЛС да достави статут и друге акте којима се уређују симболи, празници и називи улица, тргова и других делова насељених места министарству надлежном за послове локалне самоуправе, ради давања сагласности. Министарство је овлашћено да одбије давање сагласности ако садржина одредби статута или другог акта не одговара историјским или стварним чињеницама, ако се њима повређују општи и државни интереси, национална и верска осећања, вређа јавни морал или ако се симболи не разликују од симбола других јединица локалне самоуправе. 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 симболе и називе делова насељеног места користи како су утврђени у статуту и другим њеним актима.

Правни извори:

1. Устав Републике Србије (1990)
2. Закон о локалној самоуправи (2002)
3. Закон о територијалној организацији Републике Србије (1991)
4. Закон о локалним изборима (2002)

Прејоручена лијџерајџура:

1. Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004.
2. Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица, 1994.
3. Влатковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прилог кријици уређивања и осјваривања*, Београд, 1994.
4. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2003.
5. Миловановић, Д., *Правно уређење локалне самоуправе*, Београд, 1994.
6. Поповић, Д., *Основи уставног права*, Београд, 2004.

ГЛАВА 5.

ПОСЛОВИ И НОРМАТИВНА ФУНКЦИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Приказ послова у изворном делокругу јединица локалне самоуправе, као и послова које оне обављају као поверене послове, предмет је овог поглавља. Поред тога, ово поглавље се бави садржином и основним обележјима њихове нормативне функције.

1. 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)

1.1. Начин одређивања. – Управљање јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, према члану 1. став 1. ЗЛС, представља основну функцију (право и дужност) 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 је примењен метод енумерације (набрајања свих таквих послова). Они су побројани у 35 тачака члана 18. ЗЛС, при чему се првенствено ради о прецизирању, а затим и о делимичном проширењу листе таквих послова из члана 113. став 1. Устава (који послове општине утврђује на уопштенији начин у осам тачака). Сви такви послови, при том, чине обавезни а не добровољни де-

локруг локалне самоуправе (о чему је било речи у оквиру првог поглавља). То произлази из члана 113. став 1. Устава, као и из уводне реченице члана 18. ЗЛС, према којима је општина одговорна да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом обавља све послове из свог изворног делокруга. У вези са применом метода енумерације за одређивање послова у изворном делокругу локалне самоуправе, потребно је подсетити се још једне важне ствари. Наиме, тај метод има за последицу то да се управљање осталим јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, а који нису изричито побројани, не налази у кругу функција јединица локалне самоуправе, већ у кругу функција ширих заједница (државе, односно облика територијалне аутономије). Неке од тих других послова може да обавља и локална самоуправа, али то нису послови из њеног изворног делокруга (из оквира њене функције), већ послови ширих заједница које она обавља као њихов посленик, тј. као поверене послове.

1.2. 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 искључио из тог делокруга. У таквим случајевима, као што је то већ раније речено (у оквиру првог поглавља), 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 ЕПЛС и њу подржава Устав у члану 113. став 1. тачка 8, као и ЗЛС у члану 18. тачка 35. У обе одредбе се каже да општина „обавља и друге послове утврђене Уставом, законом и *стипулатом*“ (подвукао Б. М.), чиме се метод енумерације ублажава тако што се оставља могућност да и неки други послови, осим по вољи законодавца, буду вољом општине утврђени у њеном статуту као послови у њеном изворном делокругу. Ову би претпоставку требало у новом уставу утврдити на неспоран начин, тако што би се уз примену метода енумерације (набрајања послова у изворном делокругу јединица локалне самоуправе) предвидело да тим јединицама припада и резидуална надлежност (надлежност у пословима који нису утврђени Уставом као послови ширих заједница).

1.3. 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, водопривреда, пословни простор, заштита животне средине, локални путеви и саобраћај, култура, основно образовање, здравствена и социјална заштита, друштвена брига о деци, физичка култура и спорт, јавно информисање, заштита националних мањина и етничких група, трговина, туризам, угоститељство и занатство, 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, утврђује накнаде и таксе и извршава своје прописе. 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 запазити да у изворном делокругу нема послова из области својинских односа, безбедности, односно локалне полиције, као и неких других области које су веома значајне за локалну заједницу. То су области у којима се тек могу очекивати мере децентрализације.

1.4. Уставно и законско димензионирање надлежности у пословима из изворног делокруга. – 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 после доношења ЗЛС 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 28. ЗЛС за такве случајеве коришћено је прецизирање, као што је „општина доноси“, „уређује“, „уређује и организује“, „оснива“, „прописује“, „образује“, „одређује“, „издаје“, „утврђује“, „спроводи“ и слично.

Том врстом прецизирања постиже се то да органи општина и градова тачно 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“ и слични. Очигледно, код таквих случајева је 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 илузорним надлежностима које остају „пуко слово на папиру“ све док се законодавна политика не измени и не реализује 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 113. став 1. Устава и члану 18. 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 заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, и (7) 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 пројисује* (1) радно време, места на којима се могу обављати делатности угоститељства, занатства и трговине и друге услове за њихов рад, (2) организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, (3) организацију и рад мировних већа, (4) прекршаје за повреде општинских прописа, (5) начин коришћења и управљања

- изворима, јавним бунарима и чесмама, и (6) држање и заштиту домаћих и егзотичних животиња;
- *ујврђује* (1) висину накнаде за одржавање стамбених зграда, коришћење пословног простора и за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, (2) посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине, (3) висину боравишне таксе, (4) водопривредне услове за објекте локалног значаја, (5) обим и структуру робних резерви за потребе локалног становништва (уз сагласност надлежног министарства), и (6) 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 иселења 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, као и (2) јавно информисање од локалног значаја;
 - *сћвара услове* (1) за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач, и (2) за 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, и (3) робне резерве ради задовољавања потреба локалног становништва;
 - *органује* (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 (по потреби);
 - *сћвара 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) очувању и увећању средстава у државној својини која користи, и (7) заштити и остваривању личних и колективних права националних мањина и етничких група;

- *стпара се и обезбеђује услове* за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;
- *подстиче и помагаје развој* задругарства; подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији; подстиче развој културно-уметничког аматеризма;
- *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.

2. Поверени послови

(Начела поверавања послова; Закони којима се поверавају поједини послови; Поверавање послова из оквира права и дужности територијалне аутономије)

2.1. 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 2.2). Дакле, да би јединица локалне самоуправе обављала поједине такве послове, потребно је да у сваком конкретном случају постоји специјално законско овлашћење које јој даје Република. Основна начела Устава и ЗСЛ о поверавању послова јесу следећа:

- послови из оквира права и дужности Републике могу се поверити свим или појединим општинама (члан 113. став 2. Устава и члан 19. став 1. ЗЛС), што би требало 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 ЗЛС прописано да поверавање послова може да се врши у интересу ефикаснијег и рационалнијег

- остваривања права и дужности грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса (члан 19. став 1);
- у посебној одредби ЗЛС (члан 20) прописано је да „општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом”, чиме је законодавац створио обавезу за поверавање таквих послова, с тим што је за своје конкретне одлуке оставио да утврди који ће од инспекцијских послова у тим областима бити поверени;
 - у погледу врсте и природе послова које Република може поверити јединици локалне самоуправе, у Уставу је речено да су то послови извршавања закона, других прописа и општих аката Републике (члан 113. став 1. тачка 6), док је у члану 3. став 2. ЗЛС прецизирано да у обављању поверених послова јединица локалне самоуправе доноси прописе и друге акте и обавља управне радње на основу и у оквиру овлашћења датог законом (што и јесу неки од послова које обухвата појам извршавања закона, али не и они најтипичнији); и
 - за обављање поверених послова из оквира својих права и дужности, Република је дужна да јединици локалне самоуправе обезбеди (по Уставу да јој „пренесе”) средства у складу са врстом и обимом тих послова (члан 113. став 2. Устава и члан 19. став 2. ЗЛС).

2.2. 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 се уређују 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 јединицама локалне самоуправе.

2.3. 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 2. 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 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.

3. 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; Контрола нормативних аката јединица локалне самоуправе)

3.1. 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 велики број појединачних правних аката. 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 постављењу неког лица на одређену функцију). Већина таквих аката доноси се у управном поступку ради примењивања општих

правних правила на појединачне животне ситуације и њима се решава о правима, обавезама и правним интересима грађана и правних лица. За разлику од таквих (појединачних) правних аката, органи јединица локалне самоуправе доносе и опште правне акте, који се још називају нормативним актима или прописима. Њима се прописују опште правне норме, такве 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 на општи начин је предвиђена у члану 3. став 2. ЗЛС, а они 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. Другу врсту 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 3.2), а над свим прописима локалне самоуправе обезбеђена је контрола од стране државе (→ став 3.5). 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.

3.2. *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 подређени нормама државног права и да том праву 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 119. ст. 1. и 3. Устава);
- према члану 119. став 3. Устава, захтева се да прописи локалне самоуправе морају бити сагласни и са осталим републичким прописима, што подразумева обавезу њихове усаглашености са подзаконским прописима републичких органа (како се чини, инсистирање на „подзаконитости“ представља сувишан захтев, који је тешко ускладити са идејом самоуправе);
- слободе, права и дужности грађана не могу се ограничавати прописима локалне самоуправе, нити се тим прописима могу уређивати услови и начин за остваривање појединих слобода и права;
- 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;
- 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 120. Устава);
- прописи локалне самоуправе не могу имати повратно дејство ни у једном случају (члан 121. Устава);
- врста, елементи садржине (питања која се уређују) и начин доношења појединих од прописа локалне самоуправе могу бити прописани Уставом и законом (→ ставови 3.3. и 3.4), 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 једи-

нице 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 носилац извршне функције (председник општине, односно градоначелник), док је општинска, односно градска управа, задужена да припрема нацрте прописа које доноси скупштина.

3.3. *Стајати и „стајатијарнос“*. – 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 114. Устава и члану 10. ЗЛС, статутом јединице локалне самоуправе, на основу Устава и закона, уређују се:

- послови, односно 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 је извршено прецизирање још једног броја питања која се уређују статутом, као што су: број радних тела скупштине, избор, права и дужности председника и чланова тих тела; послови које, поред оних утврђених законом, обавља председник скупштине; симболи и празник јединице локалне самоуправе 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, тако да 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), законом и другим републичким прописом (законитост и „подзаконитост“) и статутом („статутарност“). 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 уређују симболи и празник јединице локалне самоуправе (члан 121. ЗЛС). У основи тог захтева налазе се одређени практични разлози, који стоје у вези са домаћим историјским контроверзама и тежњама одређених етничких група.

3.4. Други прописи и општи акти. – Питања која се уређују другим прописима и општим актима јединица локалне самоуправе садржински су опредељена кругом послова у њиховом изворном делокругу, утврђеним у члану 18. ЗЛС, као и појединим другим законским одредбама и статутом јединице локалне самоуправе. У одређеном броју случајева, закон је именовано 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. 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 општинских аката, које се уређују законом и статутом.

3.5. *Контрола нормативних аката 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 права националних и етничких заједница има савет за међунационалне односе. Он је чланом 63. ст. 6. и 7. ЗЛС овлашћен да врши претходну контролу таквих одлука, као и да поводом донетих одлука у тој области пред Уставним судом и Управним судом покреће поступке за оцену уставности и законитости, односно сагласности тих одлука са статутом. На другој страни, органи града овлашћени су да врше надзор над прописима органа градских општина, а 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 прописе и друге опште акте органа јединица локалне самоуправе, а надлежно министарство и орган територијалне аутономије да покрећу поступке за оцену уставности и законитости статута, прописа и другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом. Истим органима дато је у ЗЛС и право да скупштини јединице локалне самоуправе указују на несагласност општинских 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 општих аката са статутом у једном случају поверена Управном, а у другом, Врховном суду. 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 128. Устава).

Правни извори:

1. Устав Републике Србије (1990)
2. Закон о локалној самоуправи (2002)
3. Статути општина и градова

Прејоручена лијература:

1. Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004.
2. Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица, 1994.
3. Влатковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прилог кривизи уређивања и осиваривања*, Београд, 1994.
4. Јовичић, М., *Закон и законитоси: живој правних пројиса*, Београд, 1977.
5. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сипаре и нове недоумице*, Београд, 1998.
6. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2003.

ГЛАВА 6.

СТРУКТУРА ОРГАНА И СЛУЖБИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

У овом поглављу излажу се начин конституисања, функције и положај органа, организација и служби јединица локалне самоуправе. Поред основних органа (скупштине, председника општине, односно градоначелника, и општинског, односно градског већа, за које ЗЛС једино и користи појам *органи општине и града*), обухваћени су и сви остали обавезни и факултативни органи и тела (општинска управа, савет за међунационалне односе, савет за развој и заштиту локалне самоуправе и грађански бранилац), као и јавне службе.

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 и понављање избора)

1.1. Положај и функције. – Од свих општинских органа, једино је скупштина уставна категорија, јер њено постојање изричито предвиђа члан 116. став 2. Устава. Према ЗЛС, скупштина је представнички орган који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом. Њен истакнути положај се очитује у начину њеног избора, њеним функцијама и односима према другим органима општине. Основну садржину функција скупштине чини: доношење прописа и других општих аката из оквира права и дужности општине (статута, буџета и завршног рачуна, програма развоја општине и појединих области, урбани-

стичког плана, одлука о оснивању општинске управе и других служби, одлука о расписивању референдума, акта о задуживању општине и других аката); затим оснивање и надзор над радом служби, комуналних јавних предузећа, установа и организација; избор и разрешење носилаца одређених функција (чланова општинског већа, званичника скупштине, начелника општинске управе, чланова управног и надзорног одбора и директора јавних предузећа, установа, организација и служби и појединих других носилаца функција); 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.

1.2. Састав скупштине, начин избора и мандат 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, који почиње да тече од дана избора одборника и чије непоштовање може довести до понављања избора (→ став 1.7). 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). Одборници не могу бити позивани на кривичну одговорност, притворени или кажњени због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине или радног тела. 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 радног тела.

1.3. 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 предлог овлашћеног предлагача (поднет сагласно статуту). Међу његовим другим пословима које утврђује закон посебно се издваја могућност привременог вршења функције председника општине (члан 42. став 4. ЗЛС), до чега може доћи у случају превременог престанка мандата председнику општине. *Заменик председника скупштинине* 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 скупштинине* 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). Председник скупштине, његов заменик и секретар скупштине могу бити разрешени и пре истека мандата, на исти начин на који су бирани, односно постављени.

1.4. Радна тела скупштинине. – Улога радних тела скупштине састоји се у разматрању појединих питања из њене надлежности, 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.

1.5. Начин одлучивања у скупштини. – Скупштина одлучује на својим седницама, које су јавне. Изузетно, јавност се може искључити из безбедносних и других разлога који су утврђени законом и статутом. 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. Да би скупштина уопште могла да одлучује, законом се захтева да седници присуствује већина од укупног броја одборника (тј. половина од тог броја плус један одборник; на пример, ако скупштина има 70 одборника, да би приступила одлучивању довољно је да седници присуствује 36 одборника). Одлуке из надлежности скупштине доносе се обичном или квалификованом већином гласова одборника. Гласање може бити јавно или тајно, а гласови одборника („за”, „против” или „уздржан”) морају бити дати од стране присутних одборника и на изричит начин. За далеко највећи број одлука довољна је обична већина гласова, што значи да су одлуке донете ако за њих гласа већина од присутног броја одборника (у нашем примеру, биће довољно да од 36 присутних одборника њих 19 гласа за одлуку). У мањем броју случајева захтева се квалификована већина гласова, коју према ЗЛС чине гласови већине од укупног броја одборника (тј. ако скупштина броји 70 одборника, да би одлука била донета потребно је да за њу гласа најмање 36 одборника). Таква већина се захтева за доношење одлука од веће важности, а које се одлуке сматрају таквим утврђује се у закону и статуту. Квалификована већина се у одредбама ЗЛС захтева за: доношење статута; утврђивање предлога за опозив председника општине; 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 буџету, задуживању општине, програму развоја општине, називима делова насељених места, сарадњи и удруживању, као и о давању мишљења о територијалним променама које се тичу општине.

1.6. Специфичности скупштине града. – 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 47. ЗЛС). Као што се

може запазити, закон не утврђује најмањи број одборника у скупштини града, што је у случају скупштине општине учинио. Остале специфичности скупштине града, а нарочито њен однос са скупштинама градских општина, требало би да изрази статут града, а у случају града Београда, посебан закон о граду Београду.

1.7. Распуштање скупштине и понављање избора. – Као ванредна мера која се користи да би се отклонила блокада у раду скупштине општине и града, у чл. 112. и 113. ЗЛС предвиђена је могућност распуштања скупштине у три случаја:

- ако не заседа дуже од три месеца;
- ако не донесе статут или буџет у року утврђеном законом; или
- ако се не опозове председник општине у смислу члана 42. ЗЛС, а предлог за опозив је поднела скупштина општине.

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 три месеца од дана распуштања скупштине, а такви избори се неће расписивати ако је до истека мандата одборника остало мање од шест месеци. Послове скупштине до њеног конституисања обављаће привремени орган од пет чланова, који образује Влада. До понављање избора за одборнике, према члану 114. ЗЛС, може доћи и без распуштања 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 60 дана од дана избора. И у таквим случајевима Влада ће образовати привремени орган који ће вршити послове скупштине, а председник Народне скупштине расписаће нове изборе у року од три месеца 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 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 опозив; Заменик председника општине и градоначелника)

2.1. 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 унео у структуру органа власти јединица локалне самоуправе. Пошто је градоначелник орган града, на ког се односе све одредбе ЗЛС о председнику општине, у даљем тексту говори се само о председнику општине. Његов нарочити положај је обезбеђен непосредним избором, значајним функцијама које врши, посебним односима са другим органима општине, као и законским прописивањем случајева престанка мандата пре истека времена на које је изабран. У оквиру својих функција, председник општине:

- представља и заступа општину;
- председава општинским већем и предлаже скупштини избор чланова тог већа;
- непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине;
- предлаже одлуке и друге акте које доноси скупштина, као и начин решавања питања о којима одлучује скупштина;
- стара се о извршавању поверених послова из оквира права и дужности Републике и аутономне покрајине;
- усмерава и усклађује рад општинске управе, предлаже скупштини акт о организацији општинске управе и даје сагласност на акт о унутрашњој организацији и систематизацији општинске управе;
- предлаже скупштини постављење и разрешење начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области, који му одговарају за свој рад и рад управе, као и решава о њиховом изузећу;
- наредбодавац је за извршење буџета и оснива локалну службу за инспекцију и ревизију у складу са законом;
- доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине;
- именује свог заменика уз сагласност скупштине, поставља главног архитекту и закључује уговор са општинским менаџером;
- подноси Влади, односно органу територијалне аутономије, захтев за преиспитивање њиховог права на одлучивање ради заштите локалне самоуправе;

- врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.

2.2. *Начин избора и мандаџ.* – Председник општине бира се непосредним и тајним гласањем, на време од четири године. Он не може истовремено бити одборник у скупштини општине или вршити дужности у органима јавних служби или предузећа које оснива општина, нити вршити дужност у државним органима и органима територијалне аутономије. Његов избор спроводи се на основу сходне примене одредаба закона о избору одборника, с тим што се бира по већинском систему. Кандидата за председника општине могу предложити политичке странке (посебно или заједно), као и групе грађана, а кандидатуру треба да подржи најмање 3% бирача у општини својим потписом. За председника је изабран онај кандидат који добије већину гласова бирача који су гласали, а ако такве већине нема у првом кругу гласања, у другом кругу учествују два или више кандидата који су добили једнак и истовремено највећи број гласова.

2.3. *Престанак мандаџа и оџозив.* – Случајеви у којима председнику општине може престати мандат пре истека времена на које је биран утврђени су у ЗЛС, тако да се статутом не могу увести неки други случајеви. Скупштини општине, изузев у једном од таквих случајева (престанак мандата због поднете оставке), чак није дато ни право да утврди наступање разлога за престанак мандата, већ је то право задржано у рукама министарства надлежног за послове локалне самоуправе. Намера законодавца да обезбеди стабилан положај председника општине још је видљивија у случају опозива председника општине на предлог скупштине, јер неуспех таквог предлога има за последицу распуштање скупштине. Према члану 42. ЗЛС, председнику општине престаје мандат пре истека времена на које је биран у следећих седам случајева:

- ако поднесе оставку;
- ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци;
- ако је правноснажном судском одлуком лишен пословне способности;
- ако му престане држављанство СЦГ;
- ако врши послове који су законом одређени као неспојиви са његовом функцијом (према члану 40. став 4. ЗЛС и члану 6. став 4. Закона о локалним изборима, председник не може бити одборник у скупштини општине, нити вршити дужности у органима јавних служби или предузећа које оснива општина, као ни дужности у државним органима и органима територијалне аутономије);

- ако му престане пребивалиште на територији општине; и
- у другим случајевима утврђеним у ЗЛС (изузев опозива, таквих других случајева у том закону нема).

Као што је већ напоменуто, ако наступи неки од наведених случајева, најпре ће престанак мандата утврдити министарство надлежно за послове локалне самоуправе, и то на основу исправе којом се потврђују разлози за престанак мандата, а затим ће скупштина општине констатовати чињеницу престанка мандата. Једино у случају престанка мандата због поднете оставке таква интервенција министарства неће бити потребна (довољно је да скупштина општине констатује престанак мандата). Примена института опозива претпоставља да најпре постоји предлог за опозив, који могу поднети три врсте субјеката: политичке странке и групе грађана које својим потписом подржи најмање 10% бирача у општини; скупштина општине већином гласова од укупног броја одборника; као и Влада ако оцени да се поверени послови не обављају у складу са законом. Затим се о предлогу за опозив изјашњавају бирачи непосредно, тајним гласањем, а за опозив је потребна већина од бирача који су гласали. Када председнику општине престане мандат на један од наведених начина, а до истека мандата је остало више од шест месеци, председник Народне скупштине расписаће изборе за председника општине. Избори се расписују у року од 15 дана од дана престанка мандата председника општине.

2.4. Заменик председника општине и градоначелника. – Пошто је функција председника општине, односно градоначелника, инкосна 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 поставља и разрешава председник, односно градоначелник, уз сагласност скупштине. Ако председнику (градоначелнику) престане мандат пре истека времена на које је биран, тиме ће престати мандат и његовом заменику (члан 42. став 3. ЗЛС), а функцију председника (градоначелника) привремено ће вршити председник скупштине.

3. Општинско и градско веће

(Положај и функције; Састав и начин избора; Напомена о градском већу)

3.1. Положај и функције. – Општинско веће је конципирано као орган општине који, с једне стране, усклађује функције председника општине и функције скупштине општине и, с друге стране, врши контролно-надзорну функцију над радом општинске управе. Оно, дакле, није општинска влада, пошто је председник општине носилац извршне функције у општини и, такође, носилац функције усклађивања и усмеравања рада општинске управе. Међутим, на његовом челу је председник општине и њему је (већу) дато важно право предлагања одлуке о буџету општине, чиме је положај већа донекле ојачан, а на пракси остаје да ближе профилише положај овог органа. У оквиру својих функција, општинско веће:

- утврђује предлог одлуке о општинском буџету;
- 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;
- решава у управном поступку у другом степену о правима, дужностима и правним интересима грађана, предузећа, установа и других организација из изворног делокруга општине;
- 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;
- помаже председнику општине у вршењу других послова из његове надлежности; и
- доноси пословник о свом раду, на предлог председника општине.

3.2. Састав и начин избора. – Општинско веће, према члану 43. став 2. ЗЛС, чини до 11 чланова, а број чланова се утврђује статутом. 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. Ако скупштина одбије предлог председника општине за избор члана општинског већа, председник општине има право да понови исти предлог још једном. Поновно одбијање тог предлога, даје скупштини право да донесе одлуку о избору члана већа и без предлога председника општине. Мандат чланова већа траје четири године, а они могу бити разрешени и пре истека мандата, на исти начин на који се бирају. Предлог за разрешење може поднети председник општине, као и најмање трећина одборника скупштине.

3.3. Најомена 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 46. став 3. ЗЛС).

4. Општинска и градска управа

(Положај и улога; Организација; Руковођење; Месне канцеларије; Главни архитекта и други главни стручњаци за поједине области; Општински менаџер; Службенички статус и професионална етика; Специфичност градске управе; Стандарди „добре управе“)

4.1. Положај и уложа. – 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 и председника општине;
- решава у управном поступку у првом степену о правима, дужностима и правним интересима грађана, предузећа, установа и других организација 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 58. ЗЛС (налаже извршење мера и радњи, изриче мандатне казне, подноси кривичне пријаве и пријаве за привредне преступе, покреће прекршајни поступак, 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 и председник општине; и

- обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине и председник општине.

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, поставља и разрешава начелника општинске управе и врши контролу над радом општинске управе. Председник општине усмерава и усклађује рад општинске управе, а општинско веће врши контролно-надзорну функцију над општинском управом и решава у другостепеном поступку. О односима државних органа и органа територијалне аутономије према општинској управи биће посебно речи (→ поглавље о односима локалне самоуправе и ширих заједница).

4.2. Орџанизација. – 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 јединствена служба, 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 председника општине. 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 председника општине, 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, према члану 61. ЗЛС, 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. 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. Истом циљу служи и обавезна примена прописа о управном поступку када општински органи решавају о правима, обавезама и интересима

грађана и правних лица (члан 59. ЗЛС). 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.

4.3. 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 су: 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. Било је већ речи о томе да начелнике поставља и разрешава скупштина, на предлог председника општине. Они одговарају за свој рад и рад управе скупштини општине и председнику општине, 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 (→ став 4.7).

4.4. Месне канцеларије. – Као организационе јединице општинске управе (њихова истурена одељења), 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. 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. 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. Тако гледано, у ред пропуста начињених у ЗЛС може се свакако убројати то што се није афирмативно изразио о образовању месних канцеларија.

4.5. Главни архитекта и други стручњаци за поједине области. – Свега у девет статута предвиђена је могућност постављања главног архитекта општине, што и друге општине не спречава да без промене статута одлуче о његовом постављењу (у својим одлукама о организацији општинске управе). Према члану 54. ЗЛС, главни архитекта општине:

- покреће иницијативе за израду урбанистичких планских аката, као и за њихове измене и допуне;
- даје упутства при изради архитектонских пројеката у циљу заштите архитектонских вредности и очувања амбијенталних вредности појединих градских делова и објеката;
- сарађује са установама за заштиту непокретних културних добара и природних добара посебних вредности; и
- даје мишљење на архитектонске пројекте од великог значаја за општину и врши друге послове утврђене актом о организацији општинске управе.

Њега поставља и разрешава председник општине, по чему се, уз његове нарочите послове утврђене законом, његов положај и разликује од положаја запослених у општинској управи. Поред главног архитекта, према ЗЛС могу се, у складу са (другим) законом, поставити и други главни стручњаци за поједине области, а као примери за те области наведене су области примарне здравствене заштите, заштите животне средине и пољопривреде.

4.6. Општински менаџер. – За разлику од главног архитекта, могућност коришћења услуга општинског менаџера предвиђа се статутом, што је учињено у свега осам статута. Он се ангажује уговором о условима и начину коришћења његових услуга, који у име општине с њим закључује председник општине. Тај уговор има делом прописану садржину у ЗЛС, јер се у члану 56. тог закона утврђује да менаџер у оквиру својих послова, посебно:

- предлаже пројекте којима се подстиче економски развој и задовољавају потребе грађана и обезбеђује заштита животне средине;
- подстиче предузетничке иницијативе и стварање приватно-јавних аранжмана и партнерстава;

- подстиче и координира инвестициона улагања и привлачење капитала; и
- иницира измене и допуне прописа који отежавају пословне иницијативе.

Очигледно је да овако замишљена и описана улога менаџера није понукала већи број општина да у тој институцији препознају сопствени интерес, али и да менаџерство оваквог типа претпоставља претходно решавање својинских права општине и јасније утврђивање улоге општине у економском развоју.

4.7. *Службенички сјај и професионална етика.* – Насупрот чињеници да је општинска управа у великој мери ослонац државних органа и да од њеног функционисања зависи читав административни систем земље, држава за сада није уложила потребан напор да на адекватан начин законски уреди статус службеника општинске управе, нити да успостави организоване облике њихове сталне обуке. Резултат такве небриге, заједно са константним недостатком средстава и кадра у већини општина, јесте незадовољавајуће стање које узрокује бројне слабости у функционисању општинске управе. Када се ради о правном статусу службеника општинске управе, постојеће решење, које је још 1991. године креирано као привремено решење, показује бројне слабости. Наиме, тада је одређено да се на њихов статус сходно примењују одредбе Закона о радним односима у државним органима, с тим да 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 и чија овлашћења могу да 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 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, било кроз закон о јавним службеницима који би обухватао и службенике у општинској управи, било кроз посебан закон о службеницима општинске управе, што пре регулише њихова основна статусна питања. Новоизабрани органи општина, на другој страни, имају одговорност пред својим бирачима да предузму мере за унапређење и модернизовање рада општинске управе, а нарочито за подизање нивоа њених способности за ефикаснији и одговорнији рад. Посебан акценат у томе мора да буде стављен на развој и укрењевање стандарда професионалне етике, на отварање управе за утицаје и контролу јавности, као и на елиминисање корупције и других неетичких и кажњивих понашања.

4.8. Специфичности градске управе. – У градовима се, према члану 64. ЗЛС, образују управе за поједине области (тј. као и у општинама са више од 50.000 становника), док се све остале одредбе тог закона о општинској управи сходно примењују на градску управу (уз разумљиве разлике у називима органа). Такође, постоје овлашћења градске управе за надзор над радом управе градских општина, која се уређују статутом града.

4.9. Стандарди „добре управе“. – Општинска и градска управа, као и државна, треба да претрпе темељну реформу. Етатизам, бијурократско понашање, неодговорност и корупција које сада царују у државној, али подједнако и у општинској и градској управи, морају бити искорењени, 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 управа буде ваљано награђена за свој рад. Подједнако је важно да грађани контролишу управу, као и да се она заштити од непринципијелних утицаја политичких странака и локалних моћника. Такође, систем напредовања и останак у служби морају да зависе искључиво од квалитета кадра, а не од променљиве воље политичких странака.

5. Савет за међунационалне односе

(Оснивање и састав; Улога, делокруг и посебна права)

5.1. Оснивање и састав. – Обавеза оснивања савета за међунационалне односе утврђена је чланом 63. ЗЛС и односи се на све општине и градове који имају национално мешовити састав становништва. Таквима се сматрају оне општине и градови у којима једна национална заједница чини више од 5% од укупног броја становника или све заједнице чине више од 10% 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 49 статута. Савет чине представници свих националних и етничких заједница, које учествују са више од 1% у укупном становништву општине, односно града. Састав савета, као и његов делокруг и начин рада, уређују се одлуком скупштине, у складу са статутом.

5.2. Улога, делокруг и посебна права. – Основна улога савета састоји се у разматрању питања у вези са остваривањем, заштитом и унапређивањем 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 је дужна да предлоге свих одлука које се тичу права националних и етничких заједница претходно достави на мишљење савету. Поред тога, савет 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 националних и етничких заједница представљених у савету, као и право да под истим условима пред Управним 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.

6. Грађански бранилац (омбудсман)

(Оснивање, избор и статус; Улога и надлежност; Овлашћења и начин поступања)

6.1. Оснивање, избор и статус. – Могућност оснивања институције грађанског браниоца (омбудсмана) у општини и граду предвиђена је чланом 126. ЗЛС, тако да се ради о факултативном

елементу структуре органа и служби јединица локалне самоуправе. Да би се грађански бранилац увео, потребно је да се створи правна основа за његово постојање у статуту (што је учињено у 33 статута), 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 грађанског браниоца, који је у ЗЛС остао недоречен. Наиме, у ЗЛС је само одређено да скупштина општине поставља грађанског браниоца из реда угледних и политички непристрасних личности, док су изостале одредбе о његовом мандату и друге гаранције његове самосталности и независности у раду. Будући да се ради о функционеру скупштине који треба да буде један од кључних носилаца борбе против незаконитости и неправилности у раду општинских органа, лако је могуће да се он нађе у сукобу са функционерима и локалним центрима моћи. Због тога је 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. Према упоредном искуству, носилац функције омбудсмана обично је дипломирани правник са искуством у управи или судству, његов мандат временски траје дуже од мандата скупштине која га бира, а 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.

6.2. Улога и надлежности. – Основна улога грађанског браниоца јесте у томе да штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу над радом управе и јавних служби (члан 126. став 1. ЗЛС). Он је заштитник права грађана од лошег рада управе и јавних служби, који треба да брани и унапређује права и слободе грађана у њиховим односима са управом и тим службама, тако што критикује лошу и промовише добру праксу рада управе. 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, грађански бранилац указује управи и јавним службама на њихов погрешан рад и предлаже им како да исправе пропусте. Контрола коју врши грађански бранилац обухвата све појединачне акте и поступања у вршењу управне делатности,

укључујући незаконитости, 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 скупштине, председника општине и општинског већа требало би да буду изузети од акције грађанског браниоца.

6.3. *Овлашћења и начин њиховог коришћења.* – Грађански бранилац ступа у акцију на основу поднетих жалби грађана и по сопственој иницијативи. Његова канцеларија мора бити отворена за све грађане, а поступак бесплатан. Да би поступао по жалби 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 права на судску заштиту. Изузетно, у упоредној пракси се допушта да омбудсман реагује и пре тога (пре извршења акта који је стекао својство извршности) ако је у питању груба повреда права грађана, чије би последице касније било тешко отклонити. Жалба треба да се уложи у року који је утврђен одлуком о грађанском браниоцу, а подносилац жалбе не сме због обраћања жалбом трпети било какве штетне последице. Пошто оцени да је надлежан за поступање по жалби, грађански бранилац спроводи истрагу и може да прегледа сву документацију у вези са предметом на који се жалба односи, као и да узима изјаве од службених лица и сведока. С тим у вези, у члану 126. став 3. ЗЛС прописана је само дужност управе и јавних служби да грађанском браниоцу, на његов захтев, дају податке и информације од значаја за вршење његових овлашћења, што је недовољно. Те дужности треба допунити и прецизирати у одлуци о грађанском браниоцу тако да оне одговарају његовим поменутиим истражним овлашћењима, како би он могао да несметано спроведе истрагу. На основу утврђеног чињеничног стања, грађански бранилац даје своје мишљење о томе да ли постоје неправилности у поступању управе и јавних служби или не. У случају да, по његовом суду, постоји незаконит и 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, грађански бранилац има право да се обрати скупштини и јавности са критиком рада управе и јавних служби, као и са упозорењима на појаве лошег рада, односно незаконитости 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 кажња-

вање 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 веома потребно како на локалном, тако и на републичком нивоу.

7. Савет за развој и заштиту локалне самоуправе (Оснивање и састав; Делокруг савета)

7.1. Оснивање и састав. – Као још једна од нових факултативних институција, савет за развој и заштиту локалне самоуправе предвиђен је чланом 127. ЗЛС, а нашао је место у 92 општинска и градска статута. Улога овог тела опредељена је као допринос „остваривању демократског утицаја грађана на унапређивање локалне самоуправе“ (став 1. наведеног члана ЗЛС), с тим што опис његових надлежности у ставу 3. истог члана подвлачи и његову улогу у заштити локалне самоуправе. Састав савета је двојак, јер га чине чланови из реда грађана и стручњаци у областима од значаја за локалну самоуправу. При том, чланови из реда грађана нису замишљени као представници грађана које би они непосредно бирали или које би њихова удружења и организације предлагали скупштини. Закон је статутима и актима о образовању савета у потпуности препустио да утврде права и дужности, састав и начин рада и избора његових чланова. Према једном броју статута које смо консултовали, скупштина општине образује савет који има до 15 чланова, изабраних на предлог председника општине или најмање четвртине од укупног броја одборника.

7.2. Делокруг савета. – У делокругу савета је право да подноси предлоге скупштини јединице локалне самоуправе у вези са унапређивањем локалне самоуправе и заштитом Уставом и законом утврђених права и дужности јединица локалне самоуправе. Истовремено, ЗЛС утврђује дужност органа јединице локалне самоуправе (тј. скупштине, председника општине и општинског већа), као и општинске управе и јавних служби у јединици локалне самоуправе, да се изјасне о предлозима савета. За разлику од савета за међунационалне односе, код савета за развој и заштиту локалне самоуправе није законом утврђен рок у коме је скупштина дужна да се изјасни о његовим предлозима, тако да је уређивање тог тока препуштено општинским актима. Приметно је и да савет за развој и заштиту локалне самоуправе није законом добио право на покретање поступака пред Уставним и Управним судом. Такође, нису му изричито дата било каква контролна права према органима, управи и службама јединице локалне самоуправе, мада би имало оправдања да му таква права припадају, с обзиром на то да је у његовом делокругу старање о заштити локалне самоуправе, а

то старање је нераздвојиво од извесне контроле и интервенције поводом могућих злоупотреба локалне самоуправе од стране појединих органа и носилаца функција. У сваком случају, делокруг овог савета постављен је доста широко и евидентно је да се многа питања могу односити на унапређење, односно развој и заштиту локалне самоуправе, тако да ће његова стварна улога, укључујући евентуално и контролну улогу, зависити од активности и способности његових чланова, као и од мотивације скупштине и других органа да му достављају одређена питања на разматрање и да уважавају његове предлоге.

8. Општинске и градске јавне службе

(Право на оснивање; Надзорна права органа општине и града; Однос према грађанима као корисницима услуга)

8.1. Право на оснивање. – Организовање делатности јавних служби представља право и дужност јединица локалне самоуправе, а циљ таквих делатности састоји се у остваривању права и дужности јединице локалне самоуправе и задовољавању потреба локалног становништва. 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 организација у области 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 30. тачка 7. 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. Постоји могућност 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. Ако се поверавање врши физичким лицима, потребно је имати у виду да се не могу поверавати послови инспекцијског надзора и управног решавања, одно-

сно управна овлашћења. Наиме, према Уставу је поверавање управних овлашћења из оквира права и дужности Републике резервисано за предузећа (у свим својинским облицима) и друге организације, што значи да се не може вршити физичким лицима, а тај принцип је индиректно утврђен и у члану 60. ЗЛС. Такође, општина није овлашћења да било коме поверава послове које је њој поверила Република, односно територијална аутономија.

8.2. Надзорна права општина 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.

8.3. 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 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 неекономским принципима, расипништвом и нерентабилношћу, 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. 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.

Правни извори:

1. Устав Републике Србије (1990)
2. Закон о локалној самоуправи (2002)
3. Закон о локалним изборима (2002)
4. Закон о радним односима у државним органима (1991)
5. Закон о заштити права и слобода националних мањина (2002)
6. Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (2000)
7. Закон о привредним друштвима (2004)
8. Закон о комуналним делатностима (1997)
9. Закон о јавним службама (1991)
10. Општински и градски статутуи

Прејоручена лијературу:

1. Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скућина*, Београд, 2004.
2. Ђорђевић, С., *Ренесанса локалних власћин: ујоредни модели*, Београд, 2003.
3. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сћаре и нове недоумице*, Београд, 1998.
4. Миловановић, Д., *Правно усћројсћиво локалне самоуправе*, Београд, 1994.
5. Милосављевић, Б., *Омбудсман: зашћинићник права грађана*, Београд, 2001.

ГЛАВА 7.

НЕПОСРЕДНО ОДЛУЧИВАЊЕ И МЕСНА САМОУПРАВА

Ово поглавље се бави приказом законских облика непосредног учешћа грађана у управљању пословима из изворног делокруга јединице локалне самоуправе (грађанска иницијатива, збор грађана и референдум), као и приказом облика месне самоуправе, путем којих грађани, такође, учествују у обављању послова јединице локалне самоуправе.

1. Облици непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе

(Значај; Грађанска иницијатива; Збор грађана; Референдум; Остали облици грађанског утицаја на послове локалне самоуправе)

1.1. 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. Разлог томе налази се у чињеници да је непосредно одлучивање у самим темељима поимања локалне самоуправе као непосредне демократије. И наш Устав у члану 116. став 1. каже да грађани одлучују о пословима општине путем референдума и преко својих представника у скупштини општине, стављајући референдум на прво место. Тај ред првенства поштује и ЗЛС, који у

члану 1. став 1. 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 одлучивању о пословима 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 1.5).

1.2. Грађанска иницијатива. – Према ЗЛС, грађанска иницијатива има исти значај као и законодавна иницијатива на републичком 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 које је уређено 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 66. ЗЛС, статутом јединице локалне самоуправе утврђује се број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, који не може бити мањи од 10% би-

рача. То практично значи да је статутима остављена слобода да утврде већи број потписа од законског минимума. За општине са мањим бројем бирача то решење има оправдања, али је у случају великих општина и градова тај захтев претеран и требало би га изменом ЗЛС значајно умањити. На пример, ако општина или град имају преко 150.000 бирача, онда ће за грађанску иницијативу бити потребно преко 15.000 потписа, што је више него у случају законодавне иницијативе која се упућује Народној скупштини и за коју је довољно 15.000 потписа. У Словенији, где су општине иначе далеко мање, за пуноважност грађанске иницијативе тражи се подршка 5% бирача. 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 66. 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 у предлогу искажу своју вољу о томе како одређено питање треба уредити, односно да наведу разлоге због којих је то потребно, а то треба да буде кратко наведено пре потписа грађана. У неким земљама је одбијању предлога од стране скупштине дат 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.

1.3. 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 67. 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 збора, 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.

1.4. Референдум. – Референдум се може расписати за читаву територију јединице локалне самоуправе (општински референдум) или на делу њене територије. 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. 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 68. став 2. тог закона утврђена дужност скупштине да распише референдум о питању из свог делокруга на захтев грађана, поднет у складу са законом и статутом. За пуноважност таквог захтева у појединим статутима предвиђа се да буде потписан од најмање 10% бирача, што је исти услов као и за пуноважност грађанске иницијативе. Међутим, иницијатива према члану 66. ЗЛС нема обавезујући карактер за скупштину, тако да би услов за пуноважност захтева грађана којим се тражи расписивање референдума требало да буде утврђен на другачији начин. 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. У погледу референдума на делу територије јединице локалне самоуправе, чланом 69. ЗЛС прописана је дужност скупштине да распише такав референдум о питању које се односи на потребе, односно интересе становника тог дела територије, на начин утврђен законом и статутом. И за такав референдум се тражи да буде инициран захтевом грађана који је подржан потписима одређеног броја бирача са тог дела територије.

1.5. Осигурали облици грађанског утицаја 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 и председника општине, 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 и савета за развој и заштиту локалне самоуправе. Такође, постоји право грађана да скупштини и другим органима јединица локалне самоуправе подносе своје предлоге, представке, притужбе и жалбе, на које треба да добију и одговор. 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.

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)

2.1. 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 општинских, 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) о оснивању месне самоуправе. Према члану 70. ЗЛС, у селима се могу оснивати 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 статут 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, одлучује се о образовању, подручју за које се образују и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе. За разлику од тога, начин образовања и укидања месних заједница и других облика локалне самоуправе у граду Београду, утврђује се посебним законом о граду Београду. образовање месних заједница и других облика месне самоуправе јесте, према томе, законом дата могућност (право), а не и обавеза, тако да од статута општине и града, а у случају Београда – од посебног закона о том граду, зависи да ли ће оне бити образоване. Према подацима, у Србији постоји око 3.000 месних заједница.

2.2. Статут месне заједнице и других облика месне самоуправе.
– Основни правни акт месне заједнице и другог облика месне самоуправе јесте њихов статут, који 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.

2.3. Поверавање 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

поверавању 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.

2.4. Средства за рад. – Прем члану 73. ЗЛС, средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, јесу:

- средства која јединица локалне самоуправе пренесе месној заједници, односно другом облику месне самоуправе;
- средства која грађани обезбеђују самодоприносом;
- средства од накнаде за услуге; и
- поклони и друга средства.

Средства за рад се користе у складу са програмима и плановима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе. 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:

1. Устав Републике Србије (1990)
2. Закон о локалној самоуправи (2002)
3. Општински и градски статут

Прејоручена лијература:

1. Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скућина*, Београд, 2004.
2. Ђорђевић, С., *Ренесанса локалних власћин: ујоредни модели*, Београд, 2003.
3. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сћаре и нове недоумице*, Београд, 1998.
4. Марковић, Р., *Усћавно јраво и јолијичке инсћиуције*, Београд, 2003.

ГЛАВА 8.

ФИНАНСИРАЊЕ И ИМОВИНА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Предмет овог поглавља јесте систем финансирања послова јединица локалне самоуправе, односно врсте извора прихода и начин њиховог утврђивања, затим располагање и коришћење јавних прихода и статус имовине коју користи локална самоуправа. Приказани су позитивно-правни аспекти тих питања, као и решења која се налазе у фази промена, односно која би требало да ускоро буду измењена. Уз то, укратко је приказан режим јавних набавки.

1. Систем финансирања послова јединица локалне самоуправе

(Буџет јединице локалне самоуправе; Начин обезбеђивања буџетских прихода; Расходи буџета; Финансијско уједначавање обима расхода; Могућност задуживања)

1.1. Буџет јединице локалне самоуправе. – Буџет је 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 и друга питања у вези са општинским и градским буџетом уређена Законом о буџетском систему („Службени гласник

РС", број 9/2002, са каснијим изменама). Припремање и доношење буџета одвија се у складу са буџетским календаром који за локалне власти подразумева следеће рокове и радње:

- 15. јун – локални орган управе надлежан за финансије издаје упутство за припремање буџета локалне власти (на основу Меморандума о буџету и предлога оквира у којем локалне власти могу учествовати у приходима од републичких пореза, које локалним властима до 1. јуна доставља министар финансија);
- 15. јул – директни корисници локалних буџетских средстава достављају предлог финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије;
- 15. септембар – локални орган надлежан за финансије доставља нацрт буџета надлежном извршном органу локалне власти (општинском већу);
- 5. октобар – надлежни извршни орган локалне власти (општинско веће) доставља предлог буџета локалној скупштини и Министарству финансија;
- 15. децембар – локална скупштина доноси буџет локалне власти; и
- 25. децембар – локални орган управе надлежан за финансије доставља буџет 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). 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.

1.2. 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 извора прихода: изворне јавне приходе, уступљене јавне приходе и трансферна средства из буџета Републике. Висину изворних прихода утврђује јединица локалне самоуправе, док висину уступљених прихода и трансферних средстава утврђује Република. Део уступљених јавних прихода ко-

ристи се за уједначавање финансијских потенцијала између појединих градова и општина (→ став 1.4). Основе тог система уређује ЗЛС у одредбама чл. 77. до 101, док се одређена питања уређују у другим законима, као што ће се видети у даљем тексту. Два општа обележја постојећег система обезбеђивања средстава заслужују да буду посебно истакнута. Прво, чињеница је да систем обезбеђивања средстава успостављен ЗЛС представља велики квалитативни и квантитативни напредак у односу на раније стање. Јединице локалне самоуправе имају сада далеко разумењеније и извесније изворе прихода, који су резултирали знатним поправљањем њихове материјалне основе. Друго, ради се о систему који је прелазног (транзиционог) карактера и који је већ претрпео одређене промене. Тих промена ће бити још више, будући да је конкретан изглед система обезбеђивања средстава зависан од реформи пореског и читавог економског система земље. Стога јединице локалне самоуправе и СКГО морају да буду активни учесници свих реформи у овој области, како би могле да утичу на очување и унапређење финансијске позиције локалне самоуправе.

1.3. 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 организације општина и градова) и *индиректни корисници буџета* (установе и јавна предузећа основани од стране локалне власти, као и буџетски фондови), а сви они припремају финансијске планове, на основу којих се планирају приходи и расходи. 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, културно-уметничка 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).

1.4. Финансијско уједначавање обима расхода. – Као инструмент за уједначавање обима јавних расхода између појединих општина и градова, а тиме и за утицај органа Републике на билансирање укупног нивоа средстава, односно нивоа потрошње у јединицама локалне самоуправе, служи утврђивања годишњег обима средстава који припада појединим јединицама локалне самоуправе по основу њиховог учешћа у порезу на зараде оствареном на њиховој територији и износа средстава који им припада по основу трансфера из републичког буџета. Република је, наиме, према члану 99. ЗЛС дужна да сваке године законом утврди део пореза на зараде који припада јединицама локалне самоуправе и износ средстава који им припада по основу трансфера из буџета Републике. То се чини утврђивањем појединачних удела општина и градова у наведеном порезу и средствима. Дакле, Република не утврђује укупан обим средстава у буџетима општина и градова, већ преко утврђивања годишњег обима средстава који им припада по наведена два основа, остварује важну функцију уједначавања њихових финансијских капацитета. Посебан закон о расподели трансферних средстава и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде, који је донет за 2005. годину, представља правни инструмент којим се остварује наведено уједначавање. Тим законом је утврђено да јединице локалне самоуправе учествују у порезу на зараде, оствареном на њиховој територији, у висини од 40%, док се за опредељивање износа трансферних средстава узимају у обзир првенствено следећи критеријуми:

- број становника;
- број одељења и број објеката основних и средњих школа;
- број деце обухваћене друштвеном бригом о деци и број објеката друштвене бриге о деци;
- статус животне средине;
- степен развијености; и
- величина територије јединице локалне самоуправе.

На основу конкретнијих правила која доноси министар финансија за примену наведених критеријума, општине и градови достављају податке за утврђивање годишњег обима трансферних средстава. Затим се та средства преносе месечно, у висини једне дванаестине од укупног износа.

1.5. Могућности задуживања. – Законом о буџетском систему (члан 58) створен је формалноправни основ за задуживање општина и градова. Право на задуживање код домаћих и иностраних поверилаца ограничено је на задуживање ради финансирања капиталних инвестиционих расхода, с тим што локалне власти не могу издавати гаранције и што расходи, ради којих се задужују, морају бити у складу са критеријумима које утврђује Влада. Прописано је још да одлуку о задуживању доноси надлежни извршни орган локалне власти, као и да износ задуживања мора бити у складу са могућностима локалне власти да финансира отплату главнице и камате из сопствених прихода. За случај краткорочног дефицита у текућој ликвидности у току фискалне године, општина и град се не могу задуживати, већ могу да добију краткорочну позајмицу из буџета Републике, на основу критеријума које утврди Влада. Такве позајмице морају бити враћене до 30. новембра текуће године. Укупан износ позајмица из републичког буџета, заједно са дугорочним задуживањем за капиталне инвестиције, не може у току фискалне године бити већи од 20% укупно остварених прихода буџета локалне власти у претходној години. Наведене одредбе о задуживању за капиталне инвестиције требало би да у догледно време добију и реалну подлогу, о чему ће бити још речи у вези са питањем о статусу имовине општина и градова (→ под 4).

2. Извори прихода буџета јединица локалне самоуправе

(Изворни јавни приходи; Уступљени јавни приходи; Реални значај појединих извора прихода и очекиване промене; Трансферна средства из буџета Републике)

2.1. Изворни јавни приходи. – Све врсте изворних јавних прихода јединица локалне самоуправе утврђују се законом, а оне уживају релативну финансијску аутономију у погледу утврђивања висине тих прихода, изузев оних чија је природа таква да се њихова висина уређује вољом других субјеката (самодопринос, донације, камате на средства). Врсте изворних јавних прихода утврђене су Законом о јавним приходима и јавним расходима (одредбе чл. 1. до 17. тог закона важе и даље за јединице локалне самоуправе), док је прецизирање тих извора извршено одредбама члана 78. ЗЛС, тако да изворне јавне 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, 3. за коришћење природног лековитог фактора и 4. 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 у државној својини које користи јединица локалне самоуправе, установа и друга организација чији је оснивач јединица локалне самоуправе; 3. од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности и прихода од других концесионих послова које јединица локалне самоуправе закључи у складу са законом; 4. од камата на средства јединице локалне самоуправе; 5. по основу донација; и 6. приходи које својом делатношћу остваре општински органи, службе и организације);
- *новчане казне* изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине општине, као и одузета имовинска корист у том поступку;
- *средства самодоприноса* уведеног за територију општине; и
- *други локални јавни приходи* утврђени законом.

Највећи допринос ЗЛС у вези са изворним приходима огледа се у разради посебних правила о локалним комуналним таксама и самодоприну, која се излажу у наредне две подтачке.

2.1.1. Локалне комуналне таксе. – За увођење локалних комуналних такси 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 83. ЗЛС у 16 тачака и обухватају коришћење или заузеће одређених јавних простора и површина, истицање фирме, држање и коришћење одређених објеката и предмета, 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 (члан 84. ЗЛС), и упућено 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 (члан 85. ЗЛС). Као додатни разлог за детаљно уређивање

материје о локалним комуналним таксама може се навести опредељење законодавца да одредбама ЗЛС стави ван снаге ранији Закон о комуналним таксама и накнадама од 1992. године, што је и учињено у члану 128. тачка 2. ЗЛС.

2.1.2. Самодопринос. – Иако је удео средстава прикупљених самодоприносом у укупним средствима јединица локалне самоуправе опао у неколико последњих година (у 2003. години чинио је 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 (члан 92. став 1. ЗЛС). Потреба да се самодопринос детаљније уреди законом налази се посебно у чињеници што се њиме заводе 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. То је и разлог због којег ЗЛС уређује ову материју у одредбама чл. 87. до 97. Самодопринос може да се уведе за територију општине (што је ређе случај) и за одређено подручје на територији општине, с тим што се средства од самодоприноса уведеног за подручје месне заједнице уплаћују на рачун те месне заједнице. Процедура увођења самодоприноса има три фазе:

- у првој фази се сачињава иницијатива за увођење самодоприноса, уз коју се скупштини општине подноси програм којим се утврђују извори, намена и начин обезбеђивања укупних финансијских средстава за реализацију самодоприноса;
- 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 (члан 88. ЗЛС);
- 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 обезнници 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.

ЗЛС 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.

2.2. *Уступљени јавни приходи.* – За разлику од изворних, уступљени јавни 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 две врсте уступљених јавних прихода, на које се односе две наредне подтачке.

2.2.1. *Приходи које Република у целини уступа.* – Међу приходима које Република у целини уступа општинама и градовима на чијој се територији остваре, налазе се:

- порези на доходак грађана који се оствари по основу прихода од пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари и по основу осталих прихода у складу са законом;
- порез на имовину;
- порез на наслеђе и поклон;
- порез на пренос апсолутних права; и
- накнада за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева.

Приход од пореза на доходак од пољопривреде и шумарства био је и пре доношења ЗЛС општински приход, док су други наведени порези били приход Републике. Мада се ради о приходима са релативно скромним финансијским ефектима, њиховим уступањем општинама и градовима остварена је већа мотивисаност општинских и градских органа за убирање наведених прихода. У групи прихода које је Република у целини уступила општинама и градовима до 1. јула 2004. године налазио се и порез на добитке од игара на срећу, а до краја 2004. године и порез на приходе од осигурања лица.

2.2.2. *Приходи које Република делимично уступа.* – Категорију прихода код којих постоји тзв. заједница прихода између општина и градова, на једној, и Републике, на другој страни, чине приходи чији је одговарајући део уступљен општинама и градовима. Управо је то она групација прихода који су претходне три године били најиздашнији извори прихода за општинске и градске буџете. У оквиру ове групације налазе се: део пореза на зараде који припада општинама и градовима, део накнада за коришћење добара од општег интереса (минералних сировина, шума, материјала извађеног из водотока и за промену намене пољопривредног земљишта), као и део накнада за захвате у животној средини (за загађивање животне средине и за инвестиције). Учешће општина и градова у тим накнадама уређује се посебним прописима. И на крају, Законом о приватизацији утврђено је 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.

2.3. *Реални значај појединих извора прихода и очекиване промене.* – Према подацима за 2003. и 2004. годину, од изворних јавних прихода потицало је око 25% укупних прихода општина и градова, док је око 75% укупних прихода потицало од уступљених јавних прихода. Посматрано према појединим врстама изворних и уступљених прихода, најиздашнији од свих био је приход од пореза на промет производа и услуга, који припада категорији уступљених прихода и који је чинио преко једне четвртине од укупних прихода општина и градова. Други по значају био је приход од пореза на фонд зарада, такође из категорије уступљених прихода. Његов удео износио је око 20% у укупним приходима општина и градова (тај порез је укинут Законом о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада, који је ступио на снагу 1. јула 2004. године). На трећем месту налазили су се уступљени приходи од пореза на зараде, промет апсолутних права, имовину, моторна возила и остали

порези, који су заједно чинили око 25% укупних прихода. Следи накнада за коришћење и уређивање грађевинског земљишта са око 15% укупних прихода, као процентуално (и просечно) најзначајнија врста изворних прихода. Сви остали приходи заједно чинили су око 10% у укупним приходима, а међу њима се налазе комуналне накнаде и таксе, самодоприноси, донације и остали изворни приходи. Из наведене структуре прихода, видљиво је да су пресудан значај имали уступљени приходи, а тај је утисак још снажнији ако се узме у обзир да је укупна сума средстава од накнада за уређење грађевинског земљишта углавном резултат високе наплате у Београду и Новом Саду и мањим делом у неким другим градовима и општинама. Имајући у виду изложене податке, као и чињеницу да је са увођењем пореза на додатну вредност (ПДВ), који је уведен од 1. јануара 2005. године, дошло до укидања пореза на промет као једног од најиздашнијих уступљених прихода, за 2005. годину привремено решење је пронађено у повећању удела јединица локалне самоуправе у порезу на зараде, као и у трансферним средствима из буџета Републике. Међутим, ради проналажења једног дугорочнијег и стабилнијег система извора прихода за финансирање општина и градова, неопходно је да се преиспитају успостављени односи између изворних и уступљених прихода. Као генерално опредељење, чини се важним даље јачање удела изворних прихода у укупним средствима локалне самоуправе, на рачун умањења њене зависности од уступљених прихода. Због свега тога, потребно је још једном нагласити значај иницијативности локалне самоуправе у обезбеђењу сопствене финансијске аутономије.

2.4. 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 средстава из буџета Републике. О томе је већ било речи, а овде је потребно нагласити да се ради о значајним средствима за све градове и општине. Она имају два дела и двоструку сврху, јер се састоје из дела који је намењен за покриће недостајућих уступљених прихода због измене пореских прописа, као и из дела који служи уједначавању финансијских потенцијала јединица локалне самоуправе. Напоменимо и то да су променама с краја 2004. године нестала као посебна категорија тзв. допунска средства, која су до тада додељивана оним јединицама локалне самоуправе које нису биле у могућности да током године изворним и уступљеним јавним приходима обезбеде финансирање послова.

3. Извршење буџета и буџетска контрола

(Одговорности у вези са извршењем буџета; Послови трезора; Буџетска контрола и ревизија; Завршни рачун буџета)

3.1. 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 чл. 31. до 51. Закона о буџетском систему, почива на захтеву за поштовањем 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 3.4). 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 уравни, мора се усвојити допунски буџет (измена и допуна буџета). Одлуку о допунском буџету усваја скупштина, ради усклађивања примања и издатака буџета.

3.2. 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 73. 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.

3.3. 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, уређен чланом 14. Закона о буџетском систему, у виду обавезе локалног извршног органа да достави предлог буџета министру финансија пре његовог усвајања у скупштини (до 5. октобра). 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, који се излажу у наредне три подтачке.

3.3.1. Интерна контрола. – Под интерном контролом, Закон о буџетском систему (члан 66) подразумева систем 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. У ставу 9. тог члана утврђена је и обавеза директних корисника буџета локалне власти да оснују одговарајуће облике интерне контроле за све трансакције које се тичу буџетских примања и издатака, управљања средствима и управљања дугом локалних власти. Министар финансија је овлашћен да ближе уреди поступак и организовање послова интерне контроле, као и да утврди директне и индиректне кориснике буџетских средстава који образују посебну службу интерне контроле.

3.3.2. Служба за инспекцију и ревизију. – Законом о буџетском систему (члан 67. став 2), као и чланом 103. став 3. ЗЛС, утврђена је обавеза оснивања службе за инспекцију и ревизију. Она је надлежна 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 је контрола и ревизија извршена.

3.3.3. Екстерна ревизија. – У погледу ове врсте контроле, Законом о буџетском систему само је уређено да завршни рачун буџета подлеже екстерној ревизији (члан 71), а у прелазним одредбама (члан 80) прописано да ће Народна скупштина, до установљавања врховне екстерне ревизорске инструкције, одлучити о ангажовању ревизора са одговарајућим квалификацијама за обављање таквих послова.

3.4. 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 капиталним расходима и финансирању, 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 1. децембра и завршавају се 1. јула наредне године (члан 64. 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.

4. Статус имовине коју користе јединице локалне самоуправе (Постојећи својински облик; Права и обавезе јединица локалне самоуправе као корисника имовине; Шансе за пренос својинских права јединицама локалне самоуправе)

4.1. Постојећи својински облик. – На основу Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС”, 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97), сва средства која користе општине и градови, а која су до тада била у друштвеној својини, постала су 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 Републичка дирекција за имовину. 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 вшењу јавних функција, донетим априла месеца 2004. године, 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).

4.2. 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 средствама 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 послова и радних задатака;
- орган општине и града одређен статутом има право да, уз сагласност Републичке дирекције за имовину, 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 Републичкој дирекцији за имовину;
- 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 закупнине 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.

4.3. Шансе за пренос својинских права јединицама локалне самоуправе. – Постоји читав низ озбиљних и реално утемељених разлога који говоре у прилог добрих изгледа за релативно скорији пренос својинских права општинама и градовима. Пре свега, немогуће је замислити постојање правног лица без одређене сопствене имовине; наше општине и градови су по томе изузетак у европским размерама. Друго, све бивше југословенске републике, као и све бивше социјалистичке земље Централне и Источне Европе, оствариле су пренос одређених својинских права својим јединицама локалне самоуправе. Суштину проблема у нашем случају, дакле, не чини дилема о томе да ли треба извршити пренос својине општинама и градовима или не, већ о томе на који начин, у ком обиму и када ће то бити учињено. Будући да је о тим питањима већ расправљано током протекле четири године у оквиру СКГО, уз помоћ и сарадњу одређених међународних организација и уз велико учешће представника општина и градова, довољно је подсетити на основне закључке из тих расправа:

- право општина и градова на имовину треба да буде пуно својинско право, односно да укључује сва власничка овлашћења;
- проблем денационализације не треба да буде кочница или изговор за одлагање преноса својинских права општинама и градовима, јер се ранијим приватним власницима уместо натуралног враћања имовине може обезбедити одговарајући вид компензације, како је то већ чињено у другим земљама;
- пренос својинских права треба уредити законом, тако да буде јасно која се имовина враћа, у којим роковима и по ком поступку, а истовремено је неопходно да се уреде својинска права, обавезе и одговорности општина и градова као будућих власника имовине пренете у њихову својину;
- имовина која се преноси општинама и градовима треба да буде одговарајућа њиховом изворном делокругу, тј. да имају својину на оним средствима која служе обављању изворних послова;
- све непокретности које су изграђене самодоприносом или из других локалних извора средстава треба да буду без остатка враћене општинама и градовима или да се за њих обезбеди обештећење ако су неопходне широј заједници;
- грађевинско земљиште треба вратити у својину општина и градова, изузев ако су на том земљишту објекти државних органа;

- општинама и градовима треба оставити право да не прихвате у својину одређену имовину без додатних средстава за њено уређење, као што је случај са тешко загађеним индустријским или војним земљиштем;
- општине и градови не треба да имају право својине на имовини која служи државним органима или јавним предузећима која обављају делатности од регионалног или националног значаја, као ни на земљишту за стратешке комплексе или на природне ресурсе од значаја за ширу заједницу.

Што се тиче процене временске димензије за решавање овог питања, ту је процену, као и друге у вези са темељним смеровима реформи у нашем друштву, незахвално и веома тешко дати. Чињеница је да важећи Устав Републике Србије није препрека за успостављање својинских права општина и градова, као и да постоје разрађене идеје у Моделу закона о имовини локалне самоуправе, који је припремио београдски ПАЛГО центар у децембру месецу 2004. године. На тим идејама могуће је и решавати ово, свакако сложено и за локалну самоуправо ванредно значајно питање.

5. Јавне набавке

(Појам и значај; Основне напомене о поступку јавних набавки; Управа за јавне набавке)

5.1. Појам и значај. – Под јавним набавкама подразумева се прибављање добара и услуга и уступање извођења радова за потребе државних органа и организација, органа и организација територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и установа и јавних предузећа, односно других директних и индиректних корисника буџетских средстава у смислу закона који уређује буџетски систем. Основни циљ регулисања законског поступка јавних набавки састоји се у обезбеђењу економичности и ефикасности употребе јавних средстава, конкуренције и једнакости међу понуђачима и транспарентности ради веће контроле трошења јавних средстава. Законско уређивање области јавних набавки код нас је први пут целовито извршено 2002. године, доношењем Закона о јавним набавкама. Тиме је Република Србија ускладила ову материју са одговарајућим међународним стандардима и праксом других земаља. Када се ради о међународним стандардима, потребно је имати у виду да су јавне набавке од почетка деведесетих година прошлог века постале предмет интензивног бављења и регулисања Светске трговинске организације, Светске банке, Комисије УН за међународно трговинско право (UNCITRAL), Европске уније и других међународних организација. Међу документима које су те организације усвојиле налазе се:

- Општи споразум о царинама и трговини (GATT) и Споразум о владиним набавкама (1993);
- UNCITRAL модел закона о набавци добара, грађевинских радова и услуга (1994);
- Водич Светске банке у области јавних набавки (1995, са новијим изменама);
- Директиве Савета Европских заједница из 1993. године (са новијим изменама) о усклађивању поступака за доделу уговора о јавним набавкама, јавним радовима и набавкама субјеката који обављају делатности у секторима водоснабдевања, енергије, саобраћаја и телекомуникација и друге.

5.2. *Основне напомене о поступку јавних набавки.* – Сложен и детаљно регулисан поступак јавних набавки има више фаза и подврста. У зависности од предмета јавних набавки, законодавац је предвидео три врсте поступака за доделу уговора о јавним набавкама: отворени поступак (прикупљањем понуда), рестриктивни поступак и поступак са погађањем. У првом случају, сва заинтересована лица могу дати понуду наручиоцу, у другом само они понуђачи које је наручилац позвао пошто су претходно установљене њихове квалификације, док је поступак са погађањем такав поступак у коме наручилац преговара са испоручиоцима добара, пружаоцима услуга или извођачима радова о свом избору и условима уговора. Да би поступак јавне набавке уопште започео, наручилац мора претходно предвидети набавку у свом плану набавки и за њу предвидети средства у буџету. У основним цртама, поступак започиње писменом одлуком наручиоца о покретању поступка и образовањем комисије за стручну оцену, а затим се припрема конкурсна документација и објављује јавни позив са условима за учешће у поступку доделе уговора о јавној набавци. Сви огласи о јавним набавкама објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије” и у најмање још једним дневним новинама које се дистрибуирају на целој територији Републике. Пошто се изврши избор најбоље понуде на основу критеријума за оцењивање, објављује се обавештење о додели уговора о јавној набавци. Понуђачи имају могућност правне заштите у свим фазама поступка преко Комисије за заштиту права понуђача. Поред општих правила, закон посебно уређује поступке за набавку услуга, набавке у областима водопривреде, енергетике, телекомуникација и саобраћаја и уступање набавки мале вредности. Шта се сматра набавком мале вредности, утврђује се законом о буџету Републике за сваку годину.

5.3. *Управа за јавне набавке.* – Као посебна републичка организација, законом је основана Управа за јавне набавке која има улогу да обавља стручне послове у овој области. Она је дужна да

пружа консултантске услуге наручиоцима и понуђачима, организује обуку кадра за обављање послова јавних набавки, припрема моделе конкурсне документације, прикупља податке о јавним набавкама и води евиденције, прати поступак јавних набавки, сарађује са другим државним организацијама и органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и да обавља друге послове утврђене законом. При Управи за јавне набавке образује се Комисија за заштиту права понуђача, а председника и чланове те комисије именује Влада на предлог министра финансија.

Правни извори:

1. Устав Републике Србије (1990)
2. Закон о локалној самоуправи (2002)
3. Закон о буџетском систему (2002)
4. Закон о расподели трансферних средстава и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде у 2005. години (2004)
5. Закон о јавним приходима и јавним расходима (1991)
6. Закон о приватизацији (2001)
7. Закон о концесијама (2003)
8. Закон о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада (2004)
9. Закон о порезу на имовину (2001)
10. Закон о порезу на доходак грађана (2001)
11. Закон о пореском поступку и пореској администрацији (2002)
12. Закон о средствима у својини Републике Србије (1995)
13. Закон о јавним набавкама (2002).

Прејоручена лијература:

1. Бисић, М. et al., *Водич за одборнике ѓрадских и оишићинских скуишићина*, Београд, 2004.
2. Дабић, Љ. et al., *Јавне набавке у уијоредном законодавсћиву*, Београд, 2003.
3. Вигвари, А., Раичевић, Б. и Брњас, З., *Основи тијеорије државноѓ буџетна и финансијски тијослови самоуијрава*, Београд - Нови Сад, 2003.
4. Јокау, Сh. (иr.), *Приручник за финансије и буџетски тијроцес локалних самоуијрава у Србији*, Београд, с.а.
5. Ловчевић, Ј., *Инсћићиуције јавних финансија*, Београд, 1993.
6. Медојевић, Н. (ур.), *Јавне набавке*, Подгорица, 2001.
6. Павловић, Ђ. и Влатковић, М., *Сисћем финансирања локалне самоуијрава у Србији*, Београд, 2000.

ГЛАВА 9.

ОДНОСИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЦЕНТРАЛНИХ ОРГАНА

У овом поглављу анализирају се облици односа између јединица локалне самоуправе и републичких органа, односно органа територијалне аутономије, као и правна средства за заштиту локалне самоуправе од повреда њених права које могу да учине републички и органи територијалне аутономије. Полазећи од различите природе односа поводом изворних и поверених послова, посебно су приказани облици односа у вези са обе врсте тих послова. Такође, указано је на надлежности републичких органа управе од нарочитог значаја за локалну самоуправу.

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)

1.1. 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. Органи Републике и територијалне аутономије могу, према томе, 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 1.4), која су дужни да врше сагласно закону. Ако би

они прекорачили границе тих овлашћења или на други начин узурпирани права локалне самоуправе, њени органи имају право да употребе правна средства за заштиту локалне самоуправе (→ под 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 1.2), као и одговарајућа права и дужности органа ширих заједница према њима (→ став 1.3).

1.2. Права и дужности органа јединица локалне самоуправе. – У обављању послова из изворног делокруга, органи јединица локалне самоуправе, према члану 106. 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 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 дужност да органима Републике и територијалне аутономије достављају извештаје, податке и обавештења о обављању изворних послова, сагласно одговорности тих органа за стање у одговарајућим областима.

1.3. Права и дужности органа Републике и територијалне аутономије. – Са своје стране, органи Републике и територијалне самоуправе имају, према члану 107. 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 такозвано „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).

1.4. Надзорна права 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. 108. до 111. ЗЛС:

- *Прво*, Влада може да, на предлог надлежног министарства, до одлуке Уставног суда, обустави извршење прописа или другог општег акта органа јединице локалне самоуправе, ако сматра да ће његовим извршавањем настати ненадокнадива штета, или да ће се одузети или ограничити зајемчене слободe и појединачна и колективна права грађана или теже повредити општи интерес. Она то чини својом одлуком, коју доноси у року од 15 дана од дана подношења предлога надлежног министарства, с тим што је дужна да одмах, а најкасније у року од наредних 15 дана покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости спорног општег акта.
- *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 заштита у управном спору, 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 заштита у управном спору подразумева редовну могућност оспоравања коначног управног акта пред судом, 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)

2.1. Правни режим обављања поверених послова. – Пошто поверени послови остају послови државе, то се на њихово вршење протеже, углавном, исти онај правни режим који држава успоставља за обављање таквих послова преко сопствених органа управе (министарстава и других органа које оснива за вршење послова државне управе). Из тога следи да се одредбе Закона о државној управи, које се односе на стручну спрему запослених, јавност рада, канцеларијско пословање и правне акте, примењују и на све вршиоце поверених послова државне управе. Такође, правила истог закона о изузећу службених лица, решавању сукоба надлежности, управној инспекцији и још неке друге одредбе примењују се 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 окрузи, то је уредбом о њиховом оснивању (Уредба о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта) 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.

2.2. Надзорна овлашћења органа државне управе. – На основу члана 21. Закона о државној управи, а у вези са обављањем поверених послова, орган државне управе има према органима општина и градова право и дужност да:

- тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова;
- даје обавезне инструкције;
- упозори на неизвршавање поверених послова и утврди рок за извршавање који не може бити дужи од 30 дана;
- непосредно преузме извршавање појединог управног посла ако га надлежни орган, и поред упозорења, не изврши;
- преузме на одређено време извршавање поверених послова од органа који их не врши, а решењем функционера који руководи органом државне управе одређује се време и начин преузимања извршавања;
- привремено упути на рад радника министарства у орган коме су поверени послови;
- пропише услове које морају испуњавати запослени у органу који врши поверене послове у погледу врсте и степена школске спреме, радног искуства, посебних знања (стручна спрема радника) и броја запослених, а који се уносе у акт о систематизацији тог органа;
- прописује начин вођења евиденције у вези са повереним пословима;
- укине или поништи акте органа донете у вршењу поверених послова, осим аката донетих у управном поступку; и
- наложи доношење прописа за које је орган овлашћен, с тим што ће министарство донети такав пропис ако га орган не донесе.

Наведених десет овлашћења министарстава и других органа државне управе, уз поменуто право другостепеног решавања, представљају снажне инструменте за вршење надзора над обављањем поверених послова. Њима су придодата још два последична овлашћења која се односе на ускраћивање средстава за финансирање поверених послова и на покретање питања одговорности функционера који руководе општинским и градским органом. До ускраћивања средстава за финансирање поверених послова може доћи у случају преузимања извршавања појединог управног посла и преузимања на одређено време извршавања поверених послова које орган не врши. У питању је тзв. *субсидијарна надлежност*, а средства која се ускраћују треба да буду сразмерна неизвршеном послу, односно пословима. У вези с тим, поставља се питање цене по којој општине и градови обављају поједине поверене послове, а које није, колико нам је познато, никада решено, јер би оно захтевало да постоји економска рачуница о томе колико вреди рад државних чиновника на издавању једног решења, на пример. С друге

стране, до покретања питања одговорности функционера који руководи општинским и градским органом може доћи у случају ако он не испоштује налог за прописивање услова које морају испуњавати запослени у органу и налог за доношење прописа. Напоменимо и то да је, према уредби о окрузима, министарствима и посебним организацијама дата могућност да у округу обављају послове управног надзора над повереним пословима.

2.3. 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. Републички инспектори имају, према члану 28. Закона о државној управи, 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 републичких органа управе у вези са локалном самоуправом

(Министарство за државну управу и локалну самоуправу; Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе; Остали републички органи управе)

3.1. 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, територијалну организацију Републике Србије, комуналне делатности и друге послове одређене законом. То значи да је министарство надлежно да припрема прописе о систему локалне самоуправе, локалним изборима, територијалној организацији и комуналним делатностима, да примењује 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 да органи општина и градова 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 комуналним делатностима.

3.2. Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе. – Законом о изменама и допунама Закона о министарствима од 23. јула 2004. године („Службени гласник РС”, бр.84/2004) основана је Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе. Замишљена је као институција са улогом посредника, иницијатора и координатора у пословима развоја и унапређења инфраструктуре локалне самоуправе. Она би требало да пружа стручну помоћ у припремању, изради и извођењу инфраструктурних пројеката, да посредује у проналажењу извора финансирања тих пројеката (између јединице локалне самоуправе и представника давалаца средстава и кредита), као и да усклађује активности којима се доприноси развоју и унапређивању положаја и рада јавних предузећа која оснивају јединице локалне самоуправе.

3.3. Остали републички органи управе. – У делокругу других републичких министарстава и посебних организација, утврђеном Законом о министарствима, 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 простире 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; Захтев за преиспитивање права на одлучивање; Уставно-судска заштита; Судска заштита)

4.1. Врсте средстава. – Аутономија локалне самоуправе може бити озбиљно угрожена актима и радњама централне извршне и законодавне власти, као и актима и радњама територијалне аутономије. 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 ЗЛС, познаје три посебна правна средства, од којих је свако намењено заштити од одређене врсте повреда права локалне самоуправе (→ ставови 4.2. до 4.4). У вези са системом заштите локалне самоуправе било је већ речи о томе да се у општинама и градовима може основати савет за развој и заштиту локалне самоуправе, чија се улога своди на давање предлога скупштини који се односе на заштиту Уставом и законом утврђених права и дужности јединице локалне самоуправе. Поред тога, као један од изворних послова јединица локалне самоуправе, у члану 18. тачка 24. ЗЛС наведено је организовање вршења послова правне заштите сопствених права и интереса, а у члану 30. тачка 18. истог закона утврђено је да скупштина општине покреће поступак за заштиту локалне самоуправе пред Уставним судом.

4.2. *Захтев за преиспитивање права на одлучивање.* – Скупштина јединице локалне самоуправе и председник општине, односно градоначелник, имају према члану 123. ЗЛС право да Влади и органу територијалне аутономије (тј. извршном органу покрајине) поднесу захтев за преиспитивање права на одлучивање, кад оцене да је орган Републике или облика територијалне аутономије одлучивао о питању из надлежности органа општине, односно града. Тај захтев се подноси у року од 30 дана од дана доношења прописа или другог акта. Остало је неуређено питање рока у ком Влада и извршни орган покрајине треба да одлуче о поднетом захтеву, као и о томе да ли скупштина јединице локалне самоуправе и председник општине, односно градоначелник, имају на располагању неко средство које би могли да користе за случај да поводом њиховог захтева наступи ћутање Владе, односно извршног органа покрајине. Захтев могу уложити или скупштина или председник општине, односно градоначелник, а тумачењем се може закључити да се тај захтев може односити на преиспитивање прописа и других општих аката републичких и покрајинских органа управе, као и прописа и других општих аката саме Владе, односно извршног органа покрајине.

4.3. *Уставно-судска заштита.* – Овим средством за заштиту локалне самоуправе може се прибавити заштита пред надлежним уставним судом од повреда Уставом и законом утврђених права јединице локалне самоуправе, које се наносе законом, другим прописима и општим актима. Заштита се остварује у поступку пред Уставним судом Србије, уколико се ради о повредама које се наносе републичким законом, другим прописом и општим актима републичких органа, као и о повредама које се наносе прописима и општим актима органа територијалне аутономије. Ако су, међутим, у питању повреде нанесене законима, прописима и другим општим актима органа државне заједнице Србија и Црна Гора, заштита се остварује у поступку пред Судом државне заједнице. Поступак се покреће предлогом за оцену уставности закона, односно уставности и законитости других прописа и општих аката. Право да покрене тај поступак има скупштина јединице локалне самоуправе, па је потребно да она на седници донесе одлуку о покретању тог поступка.

4.4. *Судска заштита.* – Предмет судске заштите јесте заштита права на локалну самоуправу од појединачних аката и радњи државних органа и органа територијалне аутономије, којима се наносе повреде Уставом и законом гарантованим правима јединице локалне самоуправе или којима се спречава учешће грађана у остваривању локалне самоуправе. Заштита права се остварује пред Управним судом, а до почетка његовог рада пред Врховним судом

Србије. Поступак за заштиту покреће се тужбом, која се може поднети у року од 30 дана од дана достављања акта, односно учињене радње. У спору се сходно примењују одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима, а суд може да поништи спорни акт, да забрани даље вршење радње или да одбије захтев јединице локалне самоуправе за заштиту права. Ако суд утврди да је постојала повреда права на локалну самоуправу, јединица локалне самоуправе има право на накнаду штете настале актом, односно радњом државног органа или органа територијалне аутономије. Из тога следи да би у својој тужби орган локалне самоуправе требало да постави и одштетни захтев.

Правни извори:

1. Устав Републике Србије (1990)
2. Закон о локалној самоуправи (2002)
3. Закон о државној управи (1992)
4. Закон о министарствима (2004)
5. Уредба о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта (1992)

Прејоручена лијература:

1. Влатковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прилог критички уређивања и осиваривања*, Београд, 1994.
2. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: стари и нове недоумице*, 1998.
3. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2003.
4. Миловановић, Д., *Правно усвојство локалне самоуправе*, Београд, 1994.
5. Одговарајући делови неког од факултетских уџбеника Управног права (на пример: Томић, З., *Управно право: систем*, Четврто издање, Београд: ЈП Службени лист СРЈ, 2002).

ГЛАВА 10.

САРАДЊА И УДРУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Ово поглавље има за предмет приказ садржине и начина остваривања права јединица локалне самоуправе на сарадњу и удруживање. С обзиром на то да право на сарадњу и удруживање на унутрашњем и међународном плану има различите циљеве и правни третман, приказују се одвојено. Томе следи приказ улоге асоцијације општина и градова, као нарочитог законског облика њиховог удруживања.

1. Међусобна сарадња и удруживање

(Циљеви и облици сарадње; Право на удруживање; Обавеза евидентирања сарадње)

1.1. Циљеви и облици сарадње. – Право јединица локалне самоуправе на међусобну сарадњу представља једно од њихових права које им гарантује 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 уставности и законитости. 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.

1.2. Право на удруживање. – У основним одредбама ЗЛС (члан 12. став 1) равноправно се говори о праву јединица локалне самоуправе на сарадњу и удруживање, али та начелно дата могућност удруживања једино је прецизирана у погледу оснивања асоцијација јединица локалне самоуправе (→ под 3), као и у погледу удруживања у међународне организације локалних власти (→ под 2). Изостајање упућујуће норме о томе да општине и градови могу оснивати заједничке службе, предузећа и друге организације од заједничког интереса, не значи препреку за такав вид сарадње. Такав вид удруживања би управо требало подстицати кад год је то потребно и оправдано, а споразумом и одлукама општина уредити њихова оснивачка права и начин остваривања контроле и утицаја на рад тако основаних служби, предузећа и организација. Праву на удруживање 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.

1.3. Обавеза евидентирања сарадње. – Према члану 115. ст. 3. и 4. ЗЛС постоји обавеза евидентирања свих облика међусобне сарадње јединица локалне самоуправе, њихових органа и служби, као и предузећа и других организација. Евиденцију о таквој сарадњи води министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган аутономне покрајине на њеној територији, у сарадњи са асоцијацијама градова и општина. Поштовање ове обавезе захтевало би да општине и градови на прописани начин обавештавају асоцијације градова и општина, односно поменуто

министарство и надлежни покрајински орган, о успостављеним облицима међусобне сарадње. Сврха увођења ове обавезе може се првенствено схватити као намера законодавца да преко министарства оствари неку врсту контроле над вршењем права јединица локалне самоуправе на сарадњу. Нека друга потреба за таквим евиденцијама тешко се може докучити, па је то вероватно и разлог што се наведена законска обавеза не реализује. На другој страни, обавеза евидентирања међународне сарадње, која је такође успостављена, има своје оправдање и утемељење у одредбама ЕПЛС (→ под 2).

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)

2.1. Сарадња са јединицама локалне самоуправе других држава.
– Сарадња јединица локалне самоуправе са одговарајућим јединицама локалне самоуправе других држава, такође има ранг законом гарантованог права (чл. 12. став 3. и чл. 115. став 2. ЗЛС). И у овом случају је подручје сарадње одређено на најшири могући начин, као „области од заједничког интереса“, чиме је јединицама локалне самоуправе остављен широк простор за успостављање конкретних модалитета сарадње. 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 „Бердап – 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. Као један од успешних и значајних примера те сарадње може се означити институционализовање 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 (септембра 2003. године), коју чини укупно 66 градова и општина три земље.

2.2. 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. Од значајнијих асоцијација са којима је успостављена 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 ЕПЛС, предлаже Савету Европе начрте 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 - CEMR) 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).

2.3. *Условљености међународне сарадње и удруживања.* – Право јединица локалне самоуправе на међународну сарадњу и удруживање условљено је на три начина. Најпре, предмет те сарадње и њени облици морају бити сагласни Уставу и закону. То се у првом реду односи на дужност јединица локалне самоуправе да поштују територијални интегритет Републике и њен правни поредак, који не смеју бити угрожени путем њихове 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. Влада је, према томе, овлашћена да цени о томе да ли је конкретан облик сарадње сагласан утврђеној спољној политици и другим интересима заштићеним Уставом и законом. И треће, постоји обавеза евидентирања свих облика међународне сарадње од стране министарства надлежног за локану самоуправу, односно надлежног покрајинског органа, који ту евиденцију воде у сарадњи са асоцијацијама градова и општина.

3. Улога асоцијације градова и општина

(Законска улога асоцијације; СКГО као национална асоцијација градова и општина; Структура и начин функционисања СКГО)

3.1. Законска улога асоцијације. – Унапређење развоја локалне самоуправе и њена заштита јесу, према члану 116. 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. 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 је, према томе, 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.

3.2. 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 (→ став 3.3), 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 су 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 има улогу да, 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, као и 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.

3.3. Структура и начин функционисања СКГО. – У структури СКГО постоје скупштина, председништво, надзорни одбор, одбори за поједине области, генерални секретар и стручна служба. Скупштина је пленарни и највиши орган, који чине представници свих учлањених градова и општина. Седнице Скупштине одржавају се по потреби, а најмање једном у две године. Председништво је извршни орган Скупштине од 21 члана и оно усклађује рад и обављање послова СКГО између два заседања скупштине. Надзорни одбор врши надзор над приходима и расходима СКГО, која

се финансира од чланарине, извршених услуга и донација. Одбори СКГО су основни облик разматрања и заузимања ставова о питањима од значаја за чланство и има их десет: за локалну самоуправу и локалне финансије; за међународну сарадњу; за животну средину; за комуналне делатности и становање; за социјална питања; за рационално коришћење енергије; за урбанизам; за услуге чланству; за омладину, културу и спорт; и за привредни развој. Поред одбора, за разматрање појединих питања практикује се образовање специјализованих радних група које презентирају своје ставове председништву и одборима. Генерални секретар и стручна служба обезбеђују услове за рад органа и тела СКГО, пружају услуге чланству и обављају стручне послове за потребе СКГО. Ради информисања чланства и јавности, СКГО издаје публикације („Глас локалне самоуправе“, информативне билтене, приручнике и друге публикације), одржава контакте са медијима, уређује и сервисира свој веб-сајт и стоји на располагању свом чланству за пружање одговора на питања из оквира своје делатности.

Правни извори:

1. Европска повеља о локалној самоуправи (1985)
2. Устав Републике Србије (1990)
3. Закон о локалној самоуправи (2002)
4. Статут СКГО

Прејоручена лијература:

1. Бисић, М. et al., *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд, 2004.
2. Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти: ујоредни модели*, Београд, 2003.
3. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: сшаре и нове недоумице*, 1998.

ПРИЛОГ 1.

ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ САВЕТ ЕВРОПЕ, СТРАЗБУР, 15. октобар 1985.

ПРЕАМБУЛА

Земље чланице Савета Европе, потписнице ове повеље,

- Имајући у виду да је циљ Савета Европе да постигне веће јединство међу својим чланицама, у сврху очувања и постизања идеала и принципа који представљају њихово заједничко наслеђе;
- Имајући у виду то да је један од метода којима је овај циљ могуће постићи - споразумевање на административном плану;
- Имајући у виду то да је право грађана да учествују у вођењу јавних послова демократски принцип који важи у свим земљама-чланицама Савета Европе;
- Уверене да је најнепосредније остваривање овог права могуће управо на локалном нивоу;
- Уверене да само локалне власти са стварним одговорностима могу да обезбеде управу која ће бити и ефикасна и блиска грађанима;
- Свесне да је очување и јачање локалне самоуправе у различитим европским земљама значајан допринос изградњи Европе засноване на начелима демократије и децентрализације власти;
- Оцењујући да све ово подразумева постојање локалних власти које поседују демократски образоване органе за доношење

одлука и располажу високим степеном аутономије, у складу са својим одговорностима и којима стоје на располагању одговарајући путеви и начини да ове одговорности реализују, као и средства потребна за њихову реализацију;

Договориле су се како следи:

Члан 1.

Земље потписнице ће се сматрати обавезним да поштују следеће чланове ове повеље, на начин и у обиму предвиђеном чланом 12. Повеље:

ДЕО I

Члан 2.

Усїавна и законска основа локалне самоуправе

Принцип локалне самоуправе биће утврђен законодавством земље потписнице и, где је то могуће – уставом.

Члан 3.

Концепїи локалне самоуправе

1. Локална самоуправа подразумева право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним деловима јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва.

2. Ово право локалне власти ће вршити путем савета или скупштина, састављених од чланова изабраних на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, општег, за све једнаког бирачког права, а који (савети, односно скупштине) могу да имају извршне органе који су им одговорни. Ово право неће ни у којем смислу дерогирати зборове грађана, референдуме или било који други облик непосредног учешћа грађана у одлучивању - тамо где су они предвиђени законом.

Члан 4.

Делокруг локалне самоуправе

1. Основна права и дужности локалних власти биће утврђени уставом или законом. Тиме се, међутим, не спречава преношење на локалне власти права и одговорности за специфичне задатке у складу са законом.

2. Локалне власти ће, у границама закона, имати пуно дискреционо право да спроводе своје иницијативе у вези са свим стварима које нису искључене из њихове надлежности нити стављене у надлежност неке друге власти.

3. Јавни послови ће се, по правилу, вршити пре свега од стране оних власти које су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт водиће се рачуна о обиму и природи посла, као и о захтевима ефикасности и економичности.

4. Права поверена локалним властима ће, по правилу, бити пуна и искључива. Она не смеју бити ускраћена или ограничена од стране неке друге - централне или регионалне власти, осим у случајевима предвиђеним законом.

5. У случајевима преношења овлашћења са централних и регионалних на локалне власти, локалним властима ће, у што је могуће већој мери, бити дозвољено да прилагођавају њихово спровођење локалним условима.

6. Локалне власти ће бити консултоване у највећој могућој мери, правремено и на одговарајући начин, у процесу планирања и доношења одлука о свим стварима које их се директно тичу.

Члан 5.

Защитища граница локалних заједница

Промене граница територије на којој се простире ауторитет локалних власти неће се вршити без претходног консултовања заинтересованих локалних заједница, уколико је могуће путем референдума, у случајевима када је то законом дозвољено.

Члан 6.

Одговарајућа организација управе и извори средстава за обављање послова локалних власти

1. У мери у којој то није у сукобу са општијим законским одредбама, локалне власти ће имати могућност да одређују сопствену, интерну управну структуру, с циљем њеног прилагођавања локалним потребама и ефикасног руковођења радом органа управе.

2. Услови рада запослених у локалним властима биће такви да омогуће запошљавање висококвалитетног особља, способног и компетентног. У том циљу, обезбедиће се одговарајући услови и могућност за обуку запослених у управи, њихово одговарајуће награђивање, као и могућност за напредовање у служби.

Члан 7.

Услови вршења функција локалних власти

1. Услови рада изабраних локалних функционера морају бити такви да обезбеђују слободно вршење њихових функција.

2. Ти услови подразумевају и одговарајућу финансијску компензацију трошкова насталих у вршењу ових дужности, као и где је то потребно, надокнаду за изгубљену зараду, односно накнаду за обављање дужности, уз одговарајуће социјално осигурање.

3. Све функције и активности које се сматрају инкомпатибилним са вршењем дужности локалног функционера биће предвиђене законом или основним правним начелима.

Члан 8.

Управни надзор над радом локалних власти

1. Све врсте управног надзора над радом локалних власти могу се вршити искључиво у случајевима и поступку предвиђеним уставом и законом.

2. Сваки облик управног надзора над радом локалних власти ће, по правилу, имати за циљ једино да обезбеди усклађеност рада локалних власти са законом и уставним начелима. Управни надзор над радом локалних власти могу вршити виши нивои власти ради обезбеђивања експедитивности у обављању оних послова који су делегирани локалним властима.

3. Управни надзор над радом локалних власти вршиће се на начин којим ће се обезбедити да интервенција контролног органа буде у сразмери са значајем интереса који се штити.

Члан 9.

Извори финансирања локалних власти

1. Локалне власти ће, у складу са економском политиком земље, имати право на одговарајуће сопствене изворе финансирања којима ће располагати слободно, у оквиру својих овлашћења.

2. Извори финансирања локалних власти ће бити примерени њиховим дужностима које прописују устав или закон.

3. Најмање један део средстава локалних власти ће потицати од локалних такси и накнада за које локалне власти, у мери утврђеној законом, имају право да утврђују стопе.

4. Системи финансирања на којима се заснивају извори средстава локалних власти треба да буду довољно разнолики и еластични

како би омогућили усклађивање, у највећој могућој мери, са стварним променама трошкова које наметне обављање дужности локалних власти.

5. Потреба заштите финансијски слабијих локалних власти налаже успостављање одговарајућих поступака или мера финансијског уједначавања, са циљем исправљања последица неједнаке дистрибуције извора финансирања, односно финансијског оптерећења локалних власти. Таквим поступцима или мерама не могу се сужавати права локалних власти која оне имају у оквирима своје надлежности.

6. Локалне власти ће, на одговарајући начин, бити консултоване у погледу метода на основу којег ће им бити додељени реди-трибуисани извори финансирања.

7. Колико је год то могуће, средства која се преносе локалним властима неће имати карактер наменских средстава. Доделом тих средстава не може се угрозити дискреционо право локалних власти да воде политику у оквиру својих овлашћења.

8. Како би им се омогућило узимање кредита за капиталне инвестиције, локалним властима је неопходно омогућити приступ националном тржишту капитала, у складу са законом.

Члан 10.

Право локалних власти на удруживање

1. Локалне власти имају право да у вршењу својих дужности међусобно сарађују и да се, у складу са законом, удружују са другим локалним властима ради вршења послова од заједничког интереса.

2. Свака земља мора признати право локалним властима да припадају удружењу (савезу) локалних власти - ради заштите и унапређења њихових заједничких интереса и да припадају међународној организацији локалних власти.

3. Локалне власти имају право да, под условима који могу бити прописани законом, сарађују са одговарајућим локалним властима других земаља.

Члан 11.

Законска заштити локалне самоуправе

Локалне власти имају право на правна средства ради обезбеђивања слободног обављања својих дужности и поштовања начела локалне самоуправе установљених уставом или законима земље којој припадају.

ДЕО II - ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

Члан 12.

Преузимање обавеза

1. Свака од потписница се обавезује на поштовање најмање 20 параграфа I дела Повеље, од којих најмање 10 мора бити међу следећим параграфима:

- Члан 2.
- Члан 3. параграфи 1. и 2.
- Члан 4. параграфи 1. 2. и 4.
- Члан 5.
- Члан 7. параграф 1.
- Члан 8. параграф 2.
- Члан 9. параграфи 1, 2. и 3.
- Члан 10. параграф 1.
- Члан 11.

2. Свака од потписница ће, приликом доношења свог инструмента ратификације, прихватања или пристанка, обавестити генералног секретара Савета Европе о параграфима одабраним у складу с одредбама параграфа 1. овог члана.

3. Свака од потписница може у било које време обавестити генералног секретара да се сматра обавезном да поштује и друге параграфе ове повеље које пре тога није прихватила према условима прописаним параграфом 1. овог члана. Ово накнадно преузимање обавеза сматраће се интегралним делом ратификације, прихватања или пристанка од стране земље која о овоме обавести генералног секретара, и ступиће на снагу првог дана у месецу који следи по истеку периода од три месеца од датума када генерални секретар Савета Европе прими овакво обавештење.

Члан 13.

Власији на које се Повеља односи

Начела локалне самоуправе, садржана у овој повељи, односе се на све категорије локалних власти које постоје на територији земље потписнице. Међутим, свака од потписница може, приликом депоновања свог инструмента ратификације, прихватања или пристанка, да одреди категорије локалних или регионалних власти на које не намерава да примењује одредбе Повеље. Она, исто тако, може да подведе и друге категорије локалних или регионалних власти под одредбе ове повеље - накнадним обавештењем генералног секретара Савета Европе.

Члан 14.

Достављање информације

Свака од земаља потписница ће доставити генералном секретару Савета Европе све релевантне информације које се односе на законодавне и друге мере које буде предузела ради усаглашавања своје регулативе с одредбама ове повеље.

ДЕО III

Члан 15.

Пописивање, ратификације и стицање на снагу

1. Ова је повеља отворена за потпис земаља чланица Савета Европе. Она је подложна ратификацији, прихватању или пристанку. Инструменти ратификације, прихватања или пристанка ће бити депоновани код генералног секретара Савета Европе.

2. Ова повеља ступа на снагу првог дана по истеку периода од три месеца после датума којег четири земље чланице Савета Европе изразе свој пристанак да буду обавезане Повељом у складу с одредбама из претходног параграфа.

3. У случају када било која земаља-чланица накнадно изрази свој пристанак да буде обавезана овом повељом, Повеља ће ступити на снагу првог дана месеца који следи по истицању периода од три месеца од датума депоновања инструмента ратификације, прихватања или пристанка.

Члан 16.

Територијална клаузула

1. Свака држава може, у моменту потписивања, или приликом депоновања инструмента ратификације, прихватања или пристанка, да одреди територију или територије на које ће се односити ова повеља.

2. Свака држава може, било којег каснијег датума, путем декларације упућене генералном секретару Савета Европе, да прошири примену ове повеље на било коју другу територију коју именује у тој декларацији. За ту територију, Повеља ће ступити на снагу првог дана у месецу који следи по истицању периода од три месеца почев од датума пријема такве декларације од стране генералног секретара.

3. Свака декларација која се достави у складу са претходна два параграфа може, за сваку од територија наведених у таквој декларацији, да буде повучена путем посебног обавештења упућеног генералном секретару. Овај акт о повлачењу ће ступити на снагу првог дана месеца који следи по истеку периода од шест месеци после дана пријема таквог обавештења од стране генералног секретара.

Члан 17.

Ойказивање

1. Свака од потписница може да повуче свој пристанак на ову повељу у сваком моменту по истеку периода од пет година од дана када је Повеља ступила на снагу за ту земљу. У том смислу, генералном секретару Савета Европе потребно је доставити посебну изјаву са отказним роком од шест месеци. Овакво отказивање неће утицати на важење Повеље за друге земље-потписнице, под условом да ни у једном моменту не буду мање од четири земље-потписнице Повеље.

2. Свака од потписница може, у складу с одредбама претходног параграфа да откаже било који параграф Дела I Повеље који је прихватила, под условом да остане обавезана, по броју и врсти, члановима предвиђеним у члану 12. параграф 1. За сваку потписницу која, отказавши своју сагласност на одређени параграф, престане да испуњава захтеве члана 12. параграф л. сматраће се да је отказала и Повељу у целости.

Члан 18.

Обавештење

Генерални секретар Савета Европе ће обавестити земље чланице Савета Европе о:

- а. сваком потпису;
- б. депоновању сваког инструмента ратификације, прихватања или пристанка;
- ц. сваком датуму ступања на снагу ове повеље, у складу са чланом 15;
- д. сваком обавештењу примљеном у складу с одредбама члана 12. параграфа 2. и 3;
- е. сваком обавештењу примљеном у складу с одредбама члана 13;
- ф. о сваком другом акту, обавештењу или саопштењу које се односи на ову повељу.

ПРИЛОГ 2.

ЗАКОН О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

(пречишћени текст)¹

І. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Право грађана на локалну самоуправу остварује се непосредно и преко слободно изабраних представника, управљањем јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво.

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.

Члан 2.

Јединици локалне самоуправе може се законом поверити обављање појединих послова из оквира права и дужности Републике.

¹ „Службени гласник РС”, бр. 9/2002, 33/2004 и 135/2004.

Јединици локалне самоуправе може се прописом органа територијалне аутономије поверити обављање појединих послова из оквира права и дужности територијалне аутономије.

За обављање поверених послова средства обезбеђује Република, односно територијална аутономија.

Члан 3.

У пословима изворног делокруга, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом.

У повереним пословима, јединица локалне самоуправе доноси прописе и друге акте и обавља управне радње на основу и у оквиру овлашћења датог законом, односно прописом територијалне аутономије којим јој се одређени послови поверавају.

Члан 4.

Јединица локалне самоуправе одговорна је за квалитетно и ефикасно обављање изворних и поверених послова.

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

Члан 5.

Јединица локалне самоуправе финансира се из изворних и уступљених прихода, утврђених овим законом, као и из трансферних средстава.

Члан 6.

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 7.

Ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју, јединица локалне самоуправе може да образује месну заједницу или други облик месне самоуправе, у складу са законом и статутом.

Члан 8.

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 9.

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

Члан 10.

Основни 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 11.

Јединица локалне самоуправе има својство правног лица.

Члан 12.

Јединице локалне самоуправе сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса.

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

Јединице локалне самоуправе могу сарађивати и удруживати се у међународне организације локалне власти и сарађивати са јединицама локалне самоуправе других држава, у складу са Уставом и законом уз сагласност Владе Републике Србије (у даљем тексту: Влада).

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

Члан 13.

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

II. ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Оснивање и територија јединице локалне самоуправе

Члан 14.

Оснивање и укидање јединице локалне самоуправе, утврђивање њене територије и седишта, мењање граница и седишта уређује се законом, уз претходно прибављено мишљење грађана, скупштина јединица локалне самоуправе којих се те промене тичу, као и надлежног органа територијалне аутономије за јединице локалне самоуправе на њеној територији.

Члан 15.

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 16.

Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа.

Члан 17.

Општина статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике остваривања послова из њеног изворног делокруга.

2.1.1. Изворни делокруг

Члан 18.

Општина је одговорна да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом:

- 1) доноси програме развоја;
- 2) доноси урбанистичке планове;
- 3) доноси буџет и завршни рачун;
- 4) уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, производња и снабдевање паром и топлом 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 гробаља и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање;
- 5) стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда;
- 6) спроводи поступак исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама;
- 7) 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;
- 8) уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора;
- 9) 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;
- 10) 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;
- 11) уређује и обезбеђује посебне услове и организацију ауто-такси превоза путника;
- 12) 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;

- 13) оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;
- 14) оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје и социјалне заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање;
- 15) организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културно-уметничког аматеризма и ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач;
- 16) организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;
- 17) 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;
- 18) 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;
- 19) стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;
- 20) подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе;
- 21) 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;
- 22) користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;
- 23) уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;
- 24) организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;
- 25) образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад;
- 26) подстиче и помаже развој задругарства;
- 27) организује, по потреби, службу правне помоћи грађанима;

- 28) стара се о заштити и остваривању личних и колективних права националних мањина и етничких група;
- 29) утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине;
- 30) обезбеђује јавно информисање од локалног значаја;
- 31) прописује прекршаје за повреде општинских прописа;
- 32) образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине;
- 33) уређује организацију и рад мировних већа;
- 34) уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине;
- 35) обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом.

2.1.2. Поверени послови

Члан 19.

Општини се законом може поверити обављање одређених послова из оквира права и дужности Републике, а прописом територијалне аутономије обављање одређених послова из оквира права и дужности облика територијалне аутономије. Поверавање ових послова врши се свим или појединим општинама у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и дужности грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса.

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

Члан 20.

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

2.2. Град

Члан 21.

Град је територијална јединица локалне самоуправе утврђена законом на чијој територији се оснивају две или више градских општина.

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

Члан 22.

Град обавља изворне послове општине, као и поверене послове из оквира права и дужности Републике и облика територијалне аутономије.

Члан 23.

Статутом града одређују се градске општине и утврђује које послове обавља град, а које градска општина, утврђују органи градских општина, уређују односи органа града и органа градских општина и друга питања од значаја за функционисање града.

2.3. Град Београд

Члан 24.

Положај града Београда уређује се посебним законом.

3. Органи јединица локалне самоуправе

3.1. Општина

Члан 25.

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

3.1.1. Скупштина општине

Члан 26.

Скупштина општине је представнички орган 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.

Члан 27.

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

Члан 28.

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.

Лицима која именује или поставља скупштина општине избором за одборника престаје дужност на коју су именовани или постављени.

Члан 29.

Одборници се бирају на четири године.

Члан 30.

Скупштина општине, у складу са законом:

- 1) доноси статут општине и пословник скупштине;
- 2) доноси буџет и завршни рачун општине;
- 3) доноси програм развоја општине и појединих делатности;
- 4) доноси урбанистички план општине и уређује коришћење грађевинског земљишта;
- 5) доноси прописе и друге опште акте;
- 6) расписује општински референдум и референдум на делу територије општине, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи и утврђује предлог одлуке о самодоприносу;
- 7) оснива службе, комунална јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом;
- 8) именује и разрешава управни и надзорни одбор, поставља и разрешава директоре комуналних јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте, у складу са законом;
- 9) бира председника скупштине и заменика председника скупштине и, на предлог председника општине, бира општинско веће;
- 10) поставља и разрешава секретара скупштине;
- 11) поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа, на предлог председника општине;
- 12) утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који јој по овом закону припадају;

- 13) утврђује накнаду за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;
- 14) доноси акт о јавном задуживању општине;
- 15) прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских објеката;
- 16) даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану;
- 17) даје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу;
- 18) покреће поступак за заштиту права локалне самоуправе пред Уставним судом;
- 19) даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине;
- 20) обавља и друге послове утврђене законом и статутом.

Члан 31.

Скупштина општине одлучује ако седници присуствује већина од укупног броја одборника. Одлуке се доносе већином гласова присутних одборника, уколико законом или статутом није другачије одређено.

О доношењу статута одлучује се већином гласова од укупног броја одборника.

Члан 32.

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

Седница скупштине општине се може сазвати и на предлог овлашћеног предлагача, под условима и у року који су утврђени статутом општине.

Члан 33.

Седнице скупштине општине су јавне.

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

Члан 34.

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 35.

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

Члан 36.

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 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.

Члан 37.

Председник скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности, спречености да обавља своју дужност или на основу посебног овлашћења.

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

Члан 38.

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.

Члан 39.

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

3.1.2. Председник општине

Члан 40.

Извршну функцију у општини врши председник општине.

Председник општине бира се на време од четири године, непосредним и тајним гласањем.

Начин избора и престанка мандата председника општине пре истека времена на који је изабран уређује се законом.

Председник општине не може бити одборник скупштине општине.

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

Председник општине именује и разрешава заменика уз сагласност скупштине општине.

Председник општине председава општинским већем.

Члан 41.

Председник општине:

- 1) представља и заступа општину;
- 2) непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине;
- 3) предлаже одлуке и друге акте које доноси скупштина, као и начин решавања питања о којима одлучује скупштина општине;
- 4) стара се о извршавању поверених послова из оквира права и дужности Републике, односно облика територијалне аутономије;
- 5) усмерава и усклађује рад општинске управе;
- 6) предлаже постављење и разрешење начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области;
- 7) наредбодавац је за извршење буџета;
- 8) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине;
- 9) врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.

Члан 42.

Председнику општине престаје мандат пре истека времена на које је биран:

- 1) када поднесе оставку;
- 2) ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци;
- 3) ако је правоснажном судском одлуком лишен пословне способности;
- 4) ако му престане југословенско држављанство;
- 5) ако врши послове који су овим законом одређени као неспојиви са функцијом председника општине;
- 6) ако му престане пребивалиште на територији општине;
- 7) у другим случајевима предвиђеним овим законом.

Изузев због разлога садржаних у тачки 7) става 1. овог члана, престанак мандата председника општине утврђује, на основу исправе којом се потврђују разлози за престанак мандата, министарство надлежно за послове локалне самоуправе, а констатује скупштина општине. Због поднете оставке престанак мандата председника општине констатује скупштина општине.

Престанак мандата председника општине повлачи престанак мандата заменика председника општине.

Кад председнику општине престане мандат пре истека времена на које је биран, његову функцију врши председник скупштине општине док нови председник општине не ступи на дужност.

Председник Народне скупштине расписује, у року од 15 дана од престанка мандата председника општине, изборе за председника општине ако до истека мандата председника општине није остало мање од шест месеци.

Председник општине може бити опозван и пре истека мандата на који је биран.

Предлог за опозив председника општине могу поднети најмање 10 процената бирачког тела, скупштина општине већином гласова од укупног броја одборника, односно Влада уколико оцени да се поверени послови не обављају у складу са законом.

О предлогу за опозив изјашњавају се бирачи непосредно, тајним гласањем.

Члан 43.

Општинско веће је орган који усклађује остваривање функција председника општине и скупштине општине и врши контролно-надзорну функцију над радом општинске управе.

Општинско веће чини до 11 чланова, које, на предлог председника општине, бира скупштина општине, већином гласова од укупног броја одборника, на период од четири године.

Заменик председника општине је члан општинског већа по функцији.

Члан општинског већа може бити разрешен на исти начин на који се бира, на предлог председника општине или најмање једне трећине одборника.

Уколико предлог председника општине за избор истог члана општинског већа буде два пута одбијен, скупштина општине може донети одлуку о избору члана општинског већа без тог предлога.

Члан 44.

Општинско веће:

- 1) утврђује предлог одлуке о буџету општине;
- 2) 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;
- 3) решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из изворног делокруга општине;
- 4) помаже председнику општине у вршењу других послова из његове надлежности.

3.2. Град

Члан 45.

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

Члан 46.

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

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.

Члан 47.

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

4. Општинска управа

Члан 48.

Општинска управа:

- 1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине и председник општине;
- 2) извршава одлуке и друге акте скупштине општине и председника општине;
- 3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација из изворног делокруга 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 и председник општине.

Члан 49.

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

Члан 50.

Општинском управом, као јединственом службом, 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.

Општинска управа може имати организационе јединице за вршење сродних управних, стручних и других послова.

Члан 51.

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 52.

Начелника општинске управе, односно управе за поједине области поставља скупштина општине на предлог председника општине.

Руководиоце организационих јединица у управи поставља начелник.

Члан 53.

Начелник за свој рад и рад управе одговара скупштини општине и председнику општине у складу са статутом општине и одлуком скупштине општине о општинској управи.

Члан 54.

У општинској управи може се поставити главни архитекта општине који:

- 1) покреће иницијативе за израду урбанистичких планских аката, као и за њихове измене и допуне;
- 2) даје упутство при изради архитектонских пројеката у циљу заштите архитектонских вредности и очувања амбијенталних вредности појединих градских делова и објеката;
- 3) сарађује са установама заштите непокретних културних добара и заштите природних добара посебних вредности;
- 4) даје мишљење на архитектонске пројекте од великог значаја за општину и врши друге послове утврђене актом о организацији општинске управе.

Главног архитекту поставља и разрешава председник општине.

У општинској управи могу се, у складу са законом, поставити и други главни стручњаци за поједине области (примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.).

Члан 55.

Статутом општине може се за вршење послова општине предвидети коришћење услуга општинског менаџера.

Услови и начин коришћења услуга менаџера утврђују се уговором који за општину закључује председник општине са општинским менаџером.

Члан 56.

Менаџер у оквиру својих послова, посебно:

- 1) предлаже пројекте којима се подстиче економски развој и задовољавају потребе грађана и обезбеђује заштита животне средине;
- 2) подстиче предузетничке иницијативе и стварање приватно-јавних аранжмана и партнерстава;
- 3) подстиче и координира инвестициона улагања и привлачење капитала;
- 4) иницира измене и допуне прописа који отежавају пословне иницијативе.

Члан 57.

Акт о организацији општинске управе доноси скупштина општине на предлог председника општине.

Акт о унутрашњој организацији и систематизацији општинске управе доноси начелник уз сагласност председника општине.

Члан 58.

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 59.

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 60.

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 61.

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 62.

О изузећу начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области решава председник општине.

О изузећу службеног лица у општинској управи решава начелник.

Члан 63.

У национално мешовитим општинама оснива се савет за међунационалне односе који чине представници свих националних и етничких заједница.

Национално мешовитим општинама, у смислу овог закона, сматрају се општине у којима једна национална заједница чини више од 5% од укупног броја становника или све заједнице чине више од 10% према последњем попису становништва у Републици Србији.

Представнике у савету за међунационалне односе могу имати заједнице са више од 1% учешћа у укупном становништву општине.

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

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

Скупштина општине је дужна да предлоге свих одлука које се тичу права националних и етничких заједница претходно достави на мишљење савету за међунационалне односе.

Савет за међунационалне односе има 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 националних и етничких заједница представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Управним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине општине са статутом општине.

Делокруг, састав и начин рада савета за међунационалне односе уређује се одлуком скупштине општине, у складу са статутом.

5. Градска управа

Члан 64.

У градовима се образују градске управе за поједине области.

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

III. НЕПОСРЕДНО УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 65.

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 66.

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

О предлогу из става 1. овога 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 10% бирача.

Члан 67.

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 68.

Скупштина јединице локалне самоуправе може на сопствену иницијативу да распише референдум о питањима из свога делокруга.

Скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да распише референдум о питању из свога делокруга на захтев грађана 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.

Члан 69.

Скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да распише референдум на делу територије јединице локалне самоуправе о питању које се односи на потребе, односно интересе становништва тога дела територије, на начин утврђен законом и статутом.

IV. МЕСНА САМОУПРАВА

Члан 70.

Ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима могу се оснивати 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 71.

Скупштина јединице локалне самоуправе одлучује 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 72.

Статутом месне заједнице односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом јединице локалне самоуправе 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 73.

Средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе су:

- 1) средства која јединица локалне самоуправе пренесе месној заједници, односно другом облику месне самоуправе;
- 2) средства која грађани обезбеђују самодоприносом;
- 3) средства од накнаде за услуге;
- 4) поклони и друга средства.

Месна заједница, односно други облик месне самоуправе користи средства у складу са својим програмима и плановима.

Члан 74.

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

Члан 75.

Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе може се свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе поверити вршење одређених послова из изворног делокруга локалне самоуправе, уз обезбеђивање за то потребних средстава.

При поверавању послова полази се од тога да ли су ти послови од непосредног и свакодневног значаја за живот становника месне заједнице.

Члан 76.

Начин образовања и укидања месних заједница и других облика месне самоуправе у граду Београду утврдиће се посебним законом о граду Београду.

V. ФИНАНСИРАЊЕ ПОСЛОВА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Извори прихода

Члан 77.

Средства за финансирање изворних и поверених послова обезбеђују се у буџету јединице локалне самоуправе.

Средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених јавних прихода, као и трансферних средстава из буџета Републике, у складу са законом.

1.1. Изворни јавни приходи

Члан 78.

Јединици локалне самоуправе припадају изворни јавни приходи остварени на њеној територији, и то:

- 1) општинске административне таксе;
- 2) локалне комуналне таксе;
- 3) боравишна такса;
- 4) накнада за коришћење грађевинског земљишта;
- 5) накнада за уређивање грађевинског земљишта;
- 6) накнада за коришћење природног лековитог фактора;

- 7) накнада за заштиту и унапређење животне средине;
- 8) приходи 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;
- 9) приходи од продаје покретних ствари у државној својини које користи јединица локалне самоуправе, установа и друга организација чији је оснивач јединица локалне самоуправе;
- 10) приходи од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности и прихода од других концесионих послова које јединица локалне самоуправе закључи у складу са законом;
- 11) приходи од камата на средства јединице локалне самоуправе;
- 12) новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине општине, као и одузета имовинска корист у том поступку;
- 13) приходи које својом делатношћу остваре општински органи, службе и организације;
- 14) самодопринос уведен за територију општине;
- 15) приходи по основу донација;
- 16) други локални јавни приходи утврђени законом.

1.1.1. Локалне комуналне таксе

Члан 79.

Скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга.

Члан 80.

Обвезник локалне комуналне таксе јесте корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе.

Члан 81.

Таксена обавеза настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуге за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе.

Таксена обавеза траје док траје коришћење права, предмета или услуге.

Члан 82.

Локалне комуналне таксе не плаћају се за коришћење права, предмета и услуга од стране државних органа и организација, органа и организација територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе.

Члан 83.

Локалне комуналне таксе могу се уводити за:

- 1) коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности;
- 2) држање средстава за игру („забавне игре“);
- 3) приређивање музичког програма у угоститељским објектима;
- 4) коришћење рекламних паноа;
- 5) коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима;
- 6) коришћење слободних површина за кампове, постављање шатора или друге објекте привременог коришћења;
- 7) коришћење обале у пословне и било које друге сврхе;
- 8) истицање фирме на пословном простору;
- 9) истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима и просторима који припадају општини (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл.);
- 10) коришћење витрина ради излагања робе ван пословних просторија;
- 11) држање и коришћење пловних постројења и пловних направа и других објеката на води, осим пристана који се користе у пограничном речном саобраћају;
- 12) држање и коришћење чамаца и сплавова на води, осим чамаца које користе организације које одржавају и обележавају пловне путеве;
- 13) држање ресторана и других угоститељских и забавних објеката на води;
- 14) држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина;
- 15) држање кућних и егзотичних животиња;
- 16) заузеће јавне површине грађевинским материјалом.

Локалне комуналне таксе из тач. 1. до 7. и 16. утврђују се у дневном износу, а из тач. од 8. до 15. утврђују се у годишњем износу.

Члан 84.

Фирма, у смислу овог закона, јесте сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља одређену делатност.

Ако се на једном пословном објекту налази више истакнутих фирми истог обвезника, такса се плаћа само за једну фирму.

За сваку фирму истакнуту ван пословног објекта плаћа се такса за сваку истакнуту фирму.

Члан 85.

Општина може утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини зависно од врсте делатности, површине и техничко употребних карактеристика објеката и по деловима територије, односно у зонама у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе.

Члан 86.

Актом скупштине општине, којим се уводи локална комунална такса, утврђују се висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе.

1.1.2. Самодојринос

Члан 87.

Одлуку о увођењу самодојриноса (у даљем тексту: одлука) доносе грађани непосредно, тајним гласањем, или личним изјашњавањем уз потпис, у складу са статутом.

Члан 88.

Одлука садржи податке који се односе на:

- 1) потребе, односно намене за које се средства прикупљају;
- 2) подручје на коме се средства прикупљају;
- 3) време за које се средства прикупљају;
- 4) укупан износ средстава која се прикупљају;
- 5) обвезнике, начин и рокове извршавања самодојриноса, као и лица која се ослобађају те обавезе;

- 6) висину самодоприноса (основица, пропорцијална стопа и др.);
- 7) начин вођења евиденције о средствима;
- 8) износ и јединицу мере прерачунавања када се самодопринос изражава у раду, превозничким и другим услугама;
- 9) начин остваривања надзора грађана у наменском коришћењу средстава;
- 10) начин враћања средстава која се остваре изнад износа који је одлуком одређен.

Члан 89.

Скупштина општине утврђује предлог одлуке на начин и по поступку превиђеном статутом општине.

Уз иницијативу за увођење самодоприноса подноси се програм којим се утврђују извори, намена и начин обезбеђивања укупних финансијских средстава за реализацију самодоприноса.

Члан 90.

Одлуку доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају.

Одлуку доносе и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се прикупљају средства, ако на том подручју имају непокретну имовину, а средствима се побољшавају услови коришћења те имовине.

Одлука се сматра донетом када се за њу изјасни већина од укупног броја грађана из ст. 1. и 2. овог члана.

Члан 91.

Одлука се објављује на начин на који се објављују акти општине.

Одлука са списком грађана на које се самодопринос односи доставља се исплатиоцу чије је седиште ван подручја на коме се средства прикупљају.

Члан 92.

Самодопринос се може изразити у новцу, роби, раду, превозничким и другим услугама, зависно од потреба и могућности грађана.

За грађане из члана 90. став 2. овог закона самодопринос се утврђује према вредности имовине, односно прихода од те имовине.

Члан 93.

Основица самодоприноса уређује се одлуком о увођењу самодоприноса.

Ако одлуком није друкчије одређено основицу самодоприноса чине зараде (плате) запослених, приходи од пољопривреде и шумарства и приходи од самосталне делатности, на које се плаћа порез на доходак грађана у складу са законом који уређује порез на доходак грађана, као и вредност имовине на коју се плаћа порез на имовину, у складу са законом који уређује порез на имовину.

Самодопринос се не може уводити на примања и имовину који су законом изузети од опорезивања.

Члан 94.

Обрачун и наплата самодоприноса врши се на начин и у роковима одређеним одлуком, осим у случају када се обрачун врши системом пореза по одбитку. У случају када се обрачун врши системом пореза по одбитку, обавеза је исплатиоца да приликом сваке исплате одговарајућег прихода, обрачуна и уплати самодопринос на тај приход.

Члан 95.

Стопа самодоприноса је пропорционална и одређује се одлуком.

Олакшице и ослобођења у плаћању самодоприноса утврђују се одлуком.

Члан 96.

У погледу начина утврђивања самодоприноса, обрачунавања, застарелости, наплате, рокова за плаћање, обрачуна камате и осталог што није посебно прописано овим законом, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује порески поступак и пореска администрација.

Члан 97.

Новчана средства која се прикупљају на основу одлуке о самодоприносу који се уводи за територију општине уплаћују се у буџет општине и строго су наменског карактера.

Новчана средства која се прикупљају на основу одлуке о самодоприносу који се уводи за подручје месне заједнице уплаћују се на рачун те месне заједнице.

1.2. Успйуйљени јавни йприходи

Члан 98.

Република уступа јединици локалне самоуправе следеће јавне приходе који се остваре на њеној територији, и то:

- 1) Порез на доходак грађана, и то на:
 - (1) приходе од пољопривреде и шумарства;
 - (2) приходе од самосталне делатности;
 - (3) приходе од непокретности;
 - (4) приходе од давања у закуп покретних ствари;
 - (5)²
 - (6) приходе од осигурања лица;
 - (7) остале приходе у складу са законом, и
 - (8) део пореза на зараде.
- 2)³
- 3) Порез на имовину.
- 4) Порез на наслеђе и поклон.
- 5) Порез на пренос апсолутних права.
- 6)⁴
- 7) Накнаде за коришћење добара од општег интереса, и то:
 - (1) део накнаде за коришћење минералних сировина;
 - (2) део накнаде за и звађени материјал из водотока;
 - (3) део накнаде за коришћење шума;
 - (4) део накнаде за промену намене пољопривредног земљишта;
 - (5) накнада за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева.
- 8) Накнаде за захвате у животној средини, и то:
 - (1) део накнаде за загађивање животне средине;
 - (2) део накнаде за инвестиције.
- 9) Средства остварена продајом капитала у поступку приватизације, и то:
 - (1) део средстава од уплата по основу продаје капитала према седишту субјекта приватизације.

² Подтачка 5. (која је гласила: „добитке од игара на срећу“) брисана је чланом 1. став 1. Закона о изменама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 33/2004).

³ Тачка 2), која је гласила: „Порез на фонд зарада по стопи од 3,5%”, брисана је чланом 1. став 2. Закона о изменама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 33/2004).

⁴ Тачка 6), према којој је Република уступала део пореза на промет производа и услуга, брисана је чланом 5. Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 135/2004).

Члан 99.

Посебним законом утврђује се део пореза на зараде из члана 98. тач. 1) подтач. (8) овог закона и износ средстава који припада јединици локалне самоуправе по основу трансфера из буџета Републике из члана 77. став 2. овог закона.

Укупан износ трансферних средстава из става 1. овог члана утврђен законом о буџету Републике Србије који се расподељује сагласно ставу 1. овог члана, састоји се из два дела - дела намењеног за покриће недостајућих средстава из дела уступљених прихода због измене пореских прописа и дела који се расподељује према следећим критеријумима:

- 1) број становника;
- 2) број одељења и број објеката основних и средњих школа;
- 3) број деце обухваћене друштвеном бригом о деци и број објеката друштвене бриге о деци;
- 4) статус животне средине;
- 5) степен развијености;
- 6) величина територије јединице локалне самоуправе.

Сразмерни део трансферних средстава из става 1. овог члана уплаћује се јединици локалне самоуправе једном или више пута у току месеца.

Члан 100.⁵

Члан 101.

Министар надлежан за послове финансија прописује начин и методологију утврђивања обима трансферних средстава у смислу члана 99. овог закона и рокове и начин достављања тих података.

2. Располагање и коришћење јавних прихода јединице локалне самоуправе

Члан 102.

Јединица локалне самоуправе, у складу са законом, одлучује о висини средстава за обављање својих послова.

⁵ Брисан чланом 7. Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 135/2004).

Члан 103.

Захтев за обезбеђење средстава у буџету јединице локалне самоуправе корисници средстава буџета подносе у року и на начин који је утврђен одлуком јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

Корисници средстава буџета дужни су да на захтев органа јединице локалне самоуправе, а најмање једанпут годишње, подносе извештај о свом раду и остваривању програма и коришћењу средстава буџета.

Председник општине оснива локалну службу за инспекцију и ревизију у складу са законом.

На захтев надлежног министарства, а најмање једанпут годишње, јединица локалне самоуправе подноси извештај о извршавању буџета.

Члан 104.

Јединица локалне самоуправе даје сагласност на опште акте корисника буџета јединице локалне самоуправе, којима се утврђује број и структура запослених.

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

Члан 105.

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.

Члан 106.

Органи и службе јединице локалне самоуправе у вршењу послова изворног делокруга:

- 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 у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе.

Члан 107.

У остваривању сарадње органи Републике и територијалне аутономије:

- 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 108.

Влада може да, на предлог надлежног министарства, до одлуке Уставног суда, обустави извршење прописа или другог општег акта органа јединице локалне самоуправе, ако сматра да ће његовим извршавањем настати ненадокнадива штета, одузети или ограничити зајамчене слободе и појединачна и колективна права грађана или теже повредити општи интерес.

Влада ће донети одлуку о обустави извршења у року од 15 дана од дана када је предлог надлежног министарства поднет.

Кад задржи пропис или други општи акт органа јединице локалне самоуправе од извршења, Влада ће одмах, а најкасније у року од 15 дана од дана обуставе извршења, да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости спорног општег акта.

Члан 109.

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 са 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 110.

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 111.

Ако нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена заштита у управном спору, 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 112.

Скупштина јединице локалне самоуправе може се распусти-ти ако:

- 1) скупштина не заседа дуже од три месеца;
- 2) не донесе статут или буџет у року утврђеном законом.

Скупштина се распушта ако се не опозове председник општине у смислу члана 42. Закона, када је предлог за опозив поднела скупштина општине.

Члан 113.

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

Влада констатује наступање разлога за распуштање скупштине из члана 112. став 2. овог закона.

Председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од три месеца од дана распуштања скупштине јединице локалне самоуправе. Избори се неће расписати ако је до истека мандата одборника скупштине јединице локалне самоуправе остало мање од шест месеци.

До конституисања скупштине јединице локалне самоуправе послове скупштине обавља привремени орган јединице локалне самоуправе од пет чланова, који образује Влада.

Члан 114.

Ако се у јединици локалне самоуправе не спроведу избори за одборнике или се после спроведених избора не конституише скупштина у складу са законом у року од 60 дана од дана избора, Влада образује привремени орган из члана 113. став 4. овог закона који врши послове скупштине.

Председник Народне скупштине расписаће нове изборе за скупштину јединице локалне самоуправе у року од три месеца 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 скупштине јединице локалне самоуправе изабраних на редовним изборима.

VII. САРАДЊА И УДРУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 115.

Јединица локалне самоуправе, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу са другим јединицама локалне самоуправе и њеним органима и службама у областима од заједничког интереса.

Јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у областима од заједничког интереса са одговарајућим јединицама локалне самоуправе у другим државама и са њиховим органима, као и са међународним асоцијацијама локалних власти, у складу с уставом и законом.

Евиденцију о сарадњи јединица локалне самоуправе из ст. 1. и 2. овог члана води министарство надлежно за послове локалне самоуправе у сарадњи са асоцијацијама градова и општина.

Евиденцију о сарадњи јединица локалне самоуправе из ст. 1. и 2. овог члана на територији територијалне аутономије, води надлежни орган територијалне аутономије у сарадњи са асоцијацијама градова и општина.

Члан 116.

Ради унапређења развоја локалне самоуправе и њене заштите, јединице локалне самоуправе могу оснивати асоцијације градова и општина.

Асоцијације градова и општина 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.

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

Члан 117.

Јединица локалне самоуправе може, у складу са статутом, имати своје симболе (грб и заставу) и свој празник.

Члан 118.

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

У службеним просторијама органа јединице локалне самоуправе истичу се само државни симболи и симболи јединице локалне самоуправе.

Члан 119.

Симболи јединица локалне самоуправе морају се међусобно разликовати.

Члан 120.

Скупштина јединице локалне самоуправе утврђује називе улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на својој територији.

Члан 121.

Скупштина јединице локалне самоуправе доставља статут и друге акте којима се уређују симболи, празници и називи улица, тргова и других делова насељених места министарству надлежном за послове локалне самоуправе, ради давања сагласности.

Ако садржина одредби статута јединице локалне самоуправе или других аката о симболима, празницима и називима делова насељених места не одговара историјским или стварним чињеницама, ако се њима повређују општи и државни интереси, национална и верска осећања, вређа јавни морал или ако нису у складу са одредбама члана 119. овог закона, министарство надлежно за послове локалне самоуправе одбиће, у року од 60 дана од дана пријема статута или другог акта из става 1. овог члана, давање сагласности на те одредбе статута или другог акта.

Ако се министарство надлежно за послове локалне самоуправе не изјасни у року из става 2. овог члана, сматраће се да је дата сагласност.

IX. ЗАШТИТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**Члан 122.**

Скупштина јединице локалне самоуправе има право да пред надлежним уставним судом покрене поступак за оцену уставности

закона, односно уставности и законитости другог прописа или општег акта, ако сматра да се тим актом повређују Уставом и законом утврђена права јединице локалне самоуправе.

Члан 123.

Скупштина јединице локалне самоуправе, односно председник општине (градоначелник) има право да Влади, односно органу територијалне аутономије поднесе захтев за преиспитивање права на одлучивање, кад оцени да је орган Републике или облика територијалне аутономије, одлучивао о питању из надлежности органа општине, односно града.

Захтев из претходног става овог члана подноси се у року од 30 дана од дана доношења прописа или другог акта.

Члан 124.

Јамчи се судска заштита права на локалну самоуправу против појединачних аката и радњи државних органа или органа територијалне аутономије којима је учињена повреда Уставом и законом гарантованих права јединице локалне самоуправе или се спречава учешће грађана у остваривању локалне самоуправе.

Члан 125.

Заштита права из члана 124. остварује се пред Управним судом.

Тужба се може поднети у року од 30 дана од достављања акта, односно учињене радње.

Управни суд може поништити акт из става 1. овог члана, забранити даље вршење радње или одбити захтев за заштиту права.

У спору за заштиту права, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима.

Јединица локалне самоуправе има право на накнаду штете настале актом, односно радњом државног органа или органа територијалне аутономије, кад Управни суд утврди да је постојала повреда права на локалну самоуправу.

Члан 126.

У јединици локалне самоуправе може се установити грађански бранилац (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби.

О појавама незаконитог и неправилног рада којима се повре-

ђују права и интереси грађана, грађански бранилац упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике и о томе обавештава скупштину јединице локалне самоуправе и јавност.

Управа јединице локалне самоуправе и јавне службе дужни су да грађанском браниоцу на његов захтев дају податке и информације од значаја за вршење његових овлашћења.

Грађанског браниоца поставља скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политички непристрасних личности, под условима и на начин утврђен статутом и другим општим актом.

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

Члан 127.

Скупштина јединице локалне самоуправе може образовати савет за развој и заштиту локалне самоуправе (у даљем тексту: савет) ради остваривања демократског утицаја грађана на унапређивање локалне самоуправе.

Чланови савета бирају се из реда грађана и стручњака у областима од значаја за локалну самоуправу.

Савет има право да подноси предлоге скупштини јединице локалне самоуправе у вези са унапређењем локалне самоуправе и заштитом Уставом и законом утврђених права и дужности јединица локалне самоуправе. Органи јединице локалне самоуправе, општинска управа и јавне службе у јединици локалне самоуправе, дужни су да се изјасне о предлозима савета.

Статутом јединице локалне самоуправе и актом о образовању савета утврђују се права и дужности, састав и начин рада и избора његових чланова.

X. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 128.

Даном ступања на снагу овог закона престају да важе:

- 1) Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 49/99 и 27/01), осим одредби чл. 120-162. о избору одборника скупштине општине, које ће се примењивати до доношења новог закона о избору одборника;

- 2) Закон о комуналним таксама и накнадама („Службени гласник РС”, бр. 11/92, 75/92, 52/93, 67/93, 28/94, 75/94, 53/95, 42/98 и 25/2000);
- 3) Члан 2. ст. 2. и 3. Уредбе о висини годишње накнаде за друмска моторна возила, тракторе и прикључна возила („Службени гласник РС”, бр. 40/93, 56/93, 84/93, 94/93, 112/93, 8/94, 21/94, 7/96, 9/96 и 8/2000).

Права и обавезе грађана, који су, до дана ступања на снагу овог закона, утврђени одлукама о увођењу самодоприноса, у складу са чланом 73. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 49/99 и 27/01), извршаваће се у складу са тим одлукама.

Члан 129.

Општине и градови ускладиће своје статуте и друге опште акте са одредбама овог закона у року од три месеца од ступања на снагу овог закона.

Члан 130.

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

До почетка рада Управног суда његове надлежности, предвиђене овим законом, врши Врховни суд Србије, а после почетка рада Управног суда предмети се из Врховног суда Србије упућују у Управни суд.

Члан 131.

Посебан закон о граду Београду донеће се у року од шест месеци од ступања на снагу овог закона.

До доношења закона из става 1. овог члана на град Београд примењиваће се одредбе овог закона.

Члан 132.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

ОДРЕДБЕ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О
ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ („СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК РС”,
БРОЈ 135/2004), КОЈЕ НИСУ УНЕТЕ У ПРЕЧИШЋЕНИ
ТЕКСТ

Члан 10.

У члану 25. став 1. подтачка 5) Закона о јавним приходима и јавним расходима („Службени гласник РС”, бр. 76/91, 41/92, 18/93, 22/93, 37/93, 67/93, 45794, 42/98, 54/99, 22/01 и 33/04) брише се.

Члан 11.

Део трансферних средстава обезбеђених Законом о буџету Републике Србије за 2005. годину („Службени гласник РС”, број 127/04), намењен за покриће недостајућих средстава из дела уступљених прихода због измене пореских прописа у смислу члана 6. овог закона, расподелиће се посебним законом за 2005. годину,⁶ полазећи од потребе за уједначавањем обима јавних расхода између појединих јединица локалне самоуправе.

Члан 12.

Одредба члана 9. овог закона примењиваће се од дана ступања на снагу Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 9/02).⁷

Члан 13.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењиваће се од 1. јануара 2005. године, осим члана 4. и 11. који ће се примењивати од дана ступања на снагу овог закона.⁸

⁶ Закон о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде у 2005. години („Службени гласник РС”, број 135/2004).

⁷ То је одредба става 2. у члану 128. пречишћеног текста.

⁸ Чланом 4. је измењен члан 96. Закона о локалној самоуправи, тако што су речи „којима се уређује порез на доходак грађана” замењене речима „закона којим се уређује порески поступак и пореска администрација”.

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 или правним лицима. Уброне 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.

Администрација – видети **Управа**.

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 председника општине.

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, плодоуживања, употребе, становања, тајм-шеринг, закуп стана или стамбене зграде за период дужи од године дана или на неодређено време, право коришћења градског, односно јавног грађевинског земљишта у државној својини преко 10 ари), права интелектуалне својине, удела 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.

Бирократија – 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. 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 у „Службеном гласнику Републике Србије“.

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 су тада надређене онима нижег степена.

Влада – 1) У најширем смислу, заједнички назив за највише органе (законодавне и извршне) 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. На европском континенталном простору владавина права се везује за појам правне државе, односно првенствено за ограничавање владе и управе законом.

Власт – Право да се утиче на понашање других, да се издају правила понашања којима се други субјекти морају покоровати. 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.

Главни архитекта – Главни стручњак општине или града, који покреће иницијативе за израду, измену или допуну урбанистичких планских аката, даје упутства при изради урбанистичких пројеката ради заштите архитектонских вредности, сарађује са установама за заштиту непокретних културних добара и природних добара посебних вредности и даје мишљење на архитектонске пројекте од великог значаја. Део је општинске или градске управе, а поставља га и разрешава председник општине, односно градоначелник.

Град – У смислу прописа о територијалној организацији и локалној самоуправи, поједина општина може се законом утврдити као град на чијој се територији образују две или више градских општина, а град се дефинише као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа. Град је примарна јединица локалне самоуправе на својој територији и има исте изворне надлежности и органе као и општине. Статус града, поред Београда, имају Крагујевац, Ниш, Нови Сад и Приштина.

Град Београд – Посебна територијална јединица, главни град Републике Србије и административни центар Србије и Црне Горе. Његов положај је начелно регулисан Уставом Републике Србије, а ближе се уређује посебним законом (који још није донет). 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.

Градоначелник – Носилац извршне функције у граду, орган града који се бира непосредним и тајним гласањем на време од четири године. Представља и заступа град и врши друге функције као и председник општине (видети: **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.

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 у управе за поједине области, којима руководе начелници, постављени од стране скупштине на предлог градоначелника. Они одговарају за свој рад и рад управе скупштини града и градоначелнику. Унутрашња организација и систематизација радних места у управама утврђује се правилником (видети: **Акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места**).

Градско веће – Орган града који према Закону о локалној самоуправи има улогу да усклађује функције градоначелника и градске скупштине и да врши контролно-надзорну функцију над радом градске управе. Чини га до 11 чланова, 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 10% 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 – видети: **Омбудсман**.

Деволуција – Преношење власти са централне владе на подређене регионалне и самоуправне институције, тј. са више власти на нижу.

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

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, некорумпираност 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 републичка министарства (са органима у саставу или без њих) и посебне републичке организације (управне организације), као и министарства и управне организације државне заједнице Србија и Црна Гора.

Евидентирање сарадње – Обавеза евидентирања међусобне и међународне сарадње општина и градова утврђена је Законом о локалној самоуправи, а евиденцију води министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган покрајине, у сарадњи са асоцијацијама градова и општина.

„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. Европске интеграције политичким, економским и другим мерама подстичу и потпомажу процесе стварања еврорегиона и сарадње у оквиру њих. Европска унија дотира ту сарадњу кроз програм за транснационалну сарадњу граничних региона *Инијерреџ*, са укупно 4,875 милијарди евра, расположивих за период 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 (25 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. Сложену структуру ЕУ чине три стуба: европске заједнице (Европска заједница, Европска заједница за угаљ и челик и Европска заједница за атомску енергију), Заједничка спољна и безбедносна политика и Полицијска и правосудна сарадња у кривичним предметима, са низом заједничких органа и институција.

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 изгласавање 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), до чега долази у ситуацијама када парламент није у могућности да се састане (ратна и ванредна стања). Такви се акти подносе парламенту на потврду чим он буде у могућности да се састане.

Заменик председника општине и градоначелника – Председник општине, односно градоначелник, уз сагласност скупштине, поставља свог заменика, који га замењује 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 и 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 могу користити скупштина општине и града и председник општине и градоначелник. Подносе га Влади Републике Србије или извршном органу покрајине када оцене да је орган Републике или покрајине одлучивао о питању из надлежности органа општине, односно града. Рок за подношење захтева је 30 дана од дана доношења спорног прописа или другог акта, а законом није уређено у ком року Влада и извршни орган покрајине треба да одлуче о поднетом захтеву.

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 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 може разликовати 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.

Изузеће службеног лица – Изузимање одређеног службеног лица од могућности рада на конкретној управној ствари. Разлози за изузеће утврђени су законом, а оно служи отклањању сумње 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.

Индиレクトни 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 спроводе у поступку прописаном законом. Сврха тог поступка је у обезбеђивању поштеног надметања понуђача и 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.

Једностепена 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 колективном 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 колективног тела.

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 Мاستрихта, а чине га представници земаља чланица (од шест до 22 представника сваке земље).

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 такси изузети су државни органи и организације, органи и организације територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе.

Конгрес локалних и регионалних власти Европе – 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 – Један или више рачуна, отворених код организације надлежне за послове платног промета, на које се уплаћују буџетска примања, на којима се она држе и са којих се врше плаћања буџетских издатака.

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 за заштиту. 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 је у данашње време 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 Републике од 1990. године.

Менаџер – видети: **Општински и градски менаџер.**

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 која се образује одлуком о општинској управи, 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 еnumerације – 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 поједине управе као тзв. органи управе у саставу. Постоје и министарства државне заједнице Србија и Црна Гора, која су утврђена Уставном повељом.

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 простире (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 скупштина, на предлог председника општине, односно градоначелника.

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.

Обустављање 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 који се спроводе на основу листа политичких странака и њихових коалиција и листа које предложе групе грађана.

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 – 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 грађански бранилац 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 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 у управе за поједине области (у општинама са више од 50.000 становника). Њоме руководи начелник, постављен од стране скупштине на предлог председника општине. Он одговара за свој рад и рад управе скупштини општине и председнику општине. 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 – Орган општине који усклађује функције председника општине и скупштине општине и врши контролно-надзорну функцију над радом општинске управе. Његово оснивање је обавезно, а може да има до 11 чланова, које бира скупштина, на предлог председника општине.

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.

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 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 (изворима права). Другу врсту чине појединачни правни акти и њима се опште правне норме индивидуализују, примењују на поједине случајеве (такви су акти 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 насупрот 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 – Носилац извршне функције у општини, орган општине који се бира непосредним и тајним гласањем, на време од четири године. Он представља и заступа општину, председава општинским већем, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине, предлаже одлуке и друге акте које доноси скупштина, стара се о извршавању поверених послова, усмерава и усклађује рад општинске управе, наредбодавац је за извршење буџета, доноси појединачне акте за које је овлашћен, поставља и разрешава одређене носиоце функција и врши друге послове утврђене законом, статутом и другим актима општине. Мандат му може престати и пре истека, у случајевима и на начин утврђен законом.

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.

Принцип сразмерности – Један од значајних принципа за владавину права, којим се захтева да постоји пропорција (сразмера) између акција јавних власти 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; налазе се у својини Републике Србије.

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.

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 се не опозове председник општине, односно градоначелник, а предлог за опозив је поднела скупштина.

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 образовати 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, 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 за развој и заштиту локалне самоуправе – Саветодавно тело које се може основати у општини и граду, ради подношења предлога скупштини у вези са унапређивањем локалне самоуправе и заштитом уставних и законских права и дужности јединица локалне самоуправе.

Савет Европе – Најстарија и најшира европска организација, основана 1949. године. Органи Савета Европе су: Комитет министара, Парламентарна скупштина, Конгрес општина и региона 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.

Самодопринос – 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. На акте јединице локалне самоуправе којима се утврђују њени симболи сагласност даје министарство надлежно за локалну самоуправу.

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 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 може основати 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 Управним судом, а до почетка његовог рада пред Врховним 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 опш-

тем 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 и означава исто што и локална самоуправа.

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.

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, укључујући и суђење по тужбама јединица локалне самоуправе против појединачних аката и радњи државних и покрајинских органа којима се наносе повреде Уставом и законом гарантованим правима јединица локалне самоуправе или којима се спречава учешће грађана у остваривању локалне самоуправе. Пошто овај суд још није почео 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 суд од девет судија, ком је поверена заштита уставности и законитости. Одлучује о сагласности закона, статута аутономне покрајине, другог прописа и општег акта с Уставом, сагласности прописа и општих аката републичких органа са законом, као и о сагласности свих осталих прописа, колективних уговора и других општих аката са законом и другим републичким прописом. Такође, одлучује о сукобу надлежности између судова и других органа, о сагласности статута или другог општег акта политичке странке с Уставом и законом, о забрани

рада политичке странке и изборним споровима који нису у надлежности судова или других државних органа.

Уставност и законитост – Један од основних принципа правног система, према коме закон, статут аутономне покрајине, 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. Јемства уставности и законитости обухватају и низ других начела, као што су обавеза објављивања прописа, рок за њихово ступање на снагу (вацатио легис) и забрана ретроактивног дејства, право на жалбу и судску заштиту и друга.

Уступљени јавни 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. Такви су органи грађански бранилац, савет за развој и заштиту локалне самоуправе, општински и градски менаџер, главни архитекта и други главни стручњаци за поједине области.

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 локалној самоуправи, фирма је сте 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.

Функционална децентрализација – Облик децентрализације који не доводи до стварања територијалне јединице, већ до преносења одређених функција (овлашћења, послова и делатности) од

стране државе на одређене друштвене групе, институције или асоцијације (обично у областима културе, здравства, образовања или привреде).

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.

Целисходност – Својство управног акта различито од законитости. Док се законитост цени с аспекта усаглашености садржине донетог акта и поступка у ком 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 простире 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 АКТИ И ЛИТЕРАТУРА

А. Коришћени правни акти

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 1/90).
2. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 9/02, 33/04 и 135/04).
3. Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 47/91, 79/92, 82/92, 47/94 и 49/99).
4. Закон о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 33/02, 37/02 и 42/02).
5. Закон о јавним приходима и јавним расходима („Службени гласник РС”, бр. 76/91, 41/92, 18/93, 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/01 и 33/04).
6. Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 9/02 и 87/02).
7. Закон о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде у 2005. години („Службени гласник РС”, број 135/04).
8. Закон о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97).
9. Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 16/97, 42/98).
10. Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС”, број 125/04).
11. Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС”, бр. 25/2000 и 25/02).

12. Закон о јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 42/91 и 71/94).
13. Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 39/02 и 43/03).
14. Закон о приватизацији („Службени гласник РС”, бр. 38/01 и 18/03).
15. Закон о концесијама („Службени гласник РС”, број 55/03).
16. Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99).
17. Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 19/04 и 84/04).
18. Закон о радним односима у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02).
19. Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01).
20. Закон о управним споровима („Службени лист СРЈ”, број 46/96).
21. Закон о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ”, број 11/02).
22. Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС”, бр. 45/91, 53/93, 67/93 и 48/94).
23. Закон о раду („Службени гласник РС”, бр. 70/01 и 74/01).
24. Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03 и 55/04).
25. Закон о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02 и 135/04).
26. Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС”, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04).
27. Закон о порезу на додату вредност („Службени гласник РС”, број 84/04).
28. Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС”, број 43/04).
29. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, број 120/04).
30. Уредба о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта („Службени гласник РС”, бр. 3/92, 36/92, 60/93 и 5/95).

Б. Литература

1. Бисић, М. *et al.*, *Водич за одборнике градских и општинских скупштина*, Београд: СКГО, 2004.
2. Блажић, Ђ. и Миловановић, Д., *Локална самоуправа*, Подгорица: НИУ Службени лист РЦГ, 1995.
3. Вајденфелд, В. и Веселс, В., *Европа од А до Ш*, Београд: Фондација Конрад Аденауер, 2003.
4. Вигвари, А., Раичевић, Б. и Брњас, З., *Основи теорије државног буџета и финансијски полови самоуправа*, Београд - Нови Сад: Европски покрет у Србији - Прометеј, 2003.
5. Влатковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прилог кријици уређивања и осиваривања*, Београд: СКГОЈ, 1994.
6. Гузина, Р., *Кнежина и постанак српске буржоаске државе*, Београд: Култура, 1955.
7. Гузина, Р., *Општина у Кнежевини и Краљевини Србији, I део, 1804-1839*, Београд: Правни факултет, 1966.
8. Гузина, Р., *Општина у Србији (1839-1918)*, Београд: Рад, 1976.
9. Дабић, Љ. *et al.*, *Јавне набавке у ујоредном законодавству*, Београд: Институт за упоредно право, 2003.
10. Ђорђевић, М., *Пишање самоуправа у Србији 1791-1830*, Београд: Факултет политичких наука, 1972.
11. Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти: ујоредни модели*, Београд: Факултет политичких наука и Чигоја штампа, 2003.
12. Јанковић, Д., *Српска држава Првог усјанка*, Београд: Нолит, 1984.
13. Јока, С. (ur.), *Приручник за финансије и буџетски процес локалних самоуправа у Србији*, Београд: СЛГРП *et al.*, s.a.
14. Јовановић, С., *Друга влада Милоша и Михаила*, Београд: Геца Кон, 1933.
15. Јовановић, С., *О држави: основи једне правне теорије*, Београд: Геца Кон, 1922.
16. Јовановић, С., *Уставобраниоци и њихова влада (1838-1858)*, Београд: Геца Кон, 1933.
17. Јовановић, С., *Влада Александра Обреновића, I-II*, Београд: Геца Кон, 1933.
18. Јовичић, М., *Закон и законичност: живој правних пројиса*, Београд: Радничка штампа, 1977.
19. Јовичић, М., *Регионална држава*, Београд, 1996.
20. Јовичић, М., *Структура и теоријски основ локалне самоуправе у европским земљама*, Београд, 1974.

21. Јовичић, М., *Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској*, Београд, 1966.
22. Kundeva, E. (ed.), *Stabilization of Local Government*, Budapest: OSI/LGI, 2001.
23. Кутлешић, В., *Услови бивших социјалистичких држава Европе: ујореднојравна студија*, Београд: ЈП Службени лист СЦГ, 2004.
24. Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Београд: ЈП Службени лист СРЈ, 1993.
25. Маринковић, Р., *Локална самоуправа: стари и нове недоумице*, Београд: Институт за политичке студије, 1998.
26. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд: Јустинијан, 2003.
27. Медојевић, Н. (ур.), *Јавне набавке*, Подгорица: Центар за транзицију у Црној Гори, 2001.
28. Милосављевић, Б., *Омбудсман: заштитник права грађана*, Београд: Центар за антиратну акцију, 2001.
29. Миловановић, Д., *Правно усвојство локалне самоуправе*, Београд: Правни факултет, 1994.
30. Никић, Ф., *Локална управа Србије у XIX и XX веку: обласно-окружје*, Београд: Геца Кон, 1927.
31. Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot and Brookfield, VT: Edward Elgar, 1994.
32. Пашић, Н., *Историјски путеви комуне*, Београд: Рад, 1981.
33. Павловић, Ђ. и Влатковић, М., *Систем финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, Београд: Завод за унапређење и рентабилност пословања, 2000.
34. Popović, D., *European Regionalism: A Challenge to New Democracies*, Bâle-Genève-Munich, 2002.
35. Поповић, Д., *Основи уставног права*, Београд: Досије, 2004.
36. Поповић, С., *Регионализација у свету и код нас*, Београд: Републички завод за јавну управу, 1983.
37. Pusić, E., *Komuna i opština*, Zagreb: Informator, 1981.
38. Pusić, E., *Upravni sistemi, I*, Zagreb: Pravni fakultet, 1985.
39. Pusić, E., *Centralizacija i decentralizacija*, Zagreb, 1956.
40. Pusić, E. et al., *Hrestomatija upravne znanosti, svezak II*, Zagreb: Pravni fakultet, 1998.
41. Ramljak, M., *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb: Pravni fakultet, 1982.

42. Спекторски, Е. В., *Држава и њен животи*, Београд: СКЗ, 1933.
43. *Structure and Operation of Local and Regional Democracy*, Council of Europe.
44. *Упоредна искусиња локалних самоуправа*, Београд: Магна агенда, 2002.

ИНДЕКС ПОЈМОВА¹

А

Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе 148
Административна такса 125, 209
Административно-територијална подела 71-72, 209
Акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места 101, 209
Апропријација 131, 209
Апсолутизам 210
Апсолутна права 128, 210
Асоцијација локалне самоуправе 47, 69, 156-160, 210
Асоцијација агенција локалне самоуправе 156
Аутократија 210
Аутономија 26-27, 210
Аутономна покрајина 26, 71-72 итд, 211
Аутономно право 211

Б

Бирачко право 67, 211
Бирократија 211
Боравишна такса 125
Боравиште 211
“Братимљење општина” 155, 211
Буџет 121-134, 212

Буџетска контрола и ревизија 132-133, 212
Буџетски дефицит 212
Буџетски календар 122, 212
Буџетски приходи и примања 125-130, 212
Буџетски расходи и издаци 123, 212
Буџетски систем 70, 212
Буџетски суфицит 212

В

Величина јединице локалне самоуправе 37-38
Вишестепена локална самоуправа 36-37, 212
Влада 89 итд, 213
Владавина права 213
Власт 213
Врховни суд Србије 89, 144, 150-151, 213

Г

Главни архитекта 103, 213
Град 62-63, 71, 213
Град Београд 63-64, 69, 71, 214
Градоначелник 69, 96-98, 214

¹ Индексом појмова обухваћени су само појмови који су обрађени или објашњени у основном тексту и Речнику политичких и правних појмова, а не и у текстовима Европске повеље о локалној самоуправи и Закона о локалној самоуправи. Бројеви означавају бројеве страница.

- Градска општина 62-63, 214
 Градска управа 104-105, 214
 Градски менаџер 103
 Градско веће 99-100, 214
 Грађанска иницијатива 114-115, 214
 Грађански бранилац, видети Омбудсман
 Границе јединица локалне самоуправе
 43-44, 69, 71-73
- Д**
 Деволуција 23, 215
 Деконцентрација 23-24, 215
 Делови насељеног места 74-75, 215
 Делокруг 31, 42-43 итд, 215
 Демократија 215
 Денационализација 215
 Децентрализација 20-23 итд, 215
 Директни корисници буџета 123, 215
 “Добра” и “лоша” управа 105, 216
 Добра у општој употреби 216
 Донација 216
 Државна својина 216
 Државни органи 216
 Државни органи управе 216
- Е**
 Евидентирање сарадње 154-155, 157, 217
 “Европа региона” 27, 217
 Европска повеља о локалној самоуправи
 17, 28, 28, 40-48 итд, 161-168
 Еврорегион 155-156, 217
 Европска унија 27, 29, 217
 Економичност 217
 Екстерна ревизија 133
 Енглеска локална самоуправа 20, 36-38
 Ефективност 217
 Ефикасност 217
- Ж**
 Животна средина 79-80, 125, 218
- З**
 Завршни рачун 134, 218
 Задуживање јавних власти 125, 218
- Закон 218
 Законитост 86, 218
 Законодавство 218
 Заменик председника општине и
 градоначелника 98, 218
 Заменик председника скупштине 93,
 219
 Захтев за преиспитивање права на
 одлучивање 150, 219
 Заштита локалне самоуправе 48, 64-65,
 68, 149-151
 Збор грађана 115-116, 219
- И**
 Избори 219
 Извори финансирања 46-47, 65, 121
 итд.
 Изворни делокруг 32-33, 62, 68, 77-82,
 219
 Изворни јавни приходи 68, 125-128,
 220
 Извршна власт 220
 Изузеће службеног лица 144, 220
 Имовина локалне самоуправе 18, 47,
 55, 65-66, 134-138
 Имунитет одборника 92, 220
 Индиректни корисници буџета 123,
 220
 Инкомпатибилитет 92, 220
 Инспекцијски надзор 220
- Ј**
 Јавна средства 221
 Јавна управа 221
 Јавне набавке 138-140, 221
 Јавне службе 68, 70, 110-112, 221
 Јавни интерес 221
 Јавни послови 28 итд.
 Јавни приход 221
 Јавни службеник 221
 Јединица локалне самоуправе 16, 67
 итд, 221
 Једноступена локална самоуправа 36-
 37, 221
 Јемство локалне самоуправе 41, 61, 64-65

К

Катастарска општина 72, 74, 222
Квалификована већина 94, 222
Кварт, 222
Кодекс етике, односно понашања 45, 49, 222
Комитет региона 27, 222
Комуналне делатности 222
Комуналне таксе 126, 222
Комунални систем 54
Конгрес локалних и регионалних власти Европе 27, 45, 49, 156, 222
Консолидовани рачун трезора 222
Концесија 70, 223
Корисник услуга 111, 223

Л

Локална демократија 18, 223
Локална заједница 16, 223
Локална самоуправа, појам 223
Локална служба за инспекцију и ревизију буџета 133, 223
Локална управа 15, 44 итд, 223
Локални послови 28-33 итд.
Локални путеви, појам 223

Љ

Људска права 223

М

Мандат, појам 224
Међународна сарадња 155-157, 224
Међународне асоцијације локалних власти 224
Међународни савез за локалне еколошке иницијативе 157
Међуопштинске регионалне заједнице 24, 54, 224
Месна заједница 68, 117-119, 224
Месна канцеларија 102-103, 224
Месна самоуправа 68, 117-119, 225
Метод енумерације 30, 77, 225
Министарство, појам 225

Министарство за државну управу и локалну самоуправу 75, 144, 147-148
Министарство финансија 149
Мировно веће 225
Монотипска локална самоуправа 38, 225
Мрежа асоцијација локалних власти Југоисточне Европе 156

Н

Надзор над радом јавних служби 111, 225
Надлежност, појам 225
Назив насељеног места 74, 225
Народна самоуправа 53
Насељено место 74, 225
Начелник општинске и градске управе 102, 226
Невладина организација 68, 117, 226
Независна локална самоуправа 39-40, 226
Непосредна локална самоуправа 39, 113 итд, 226
Новчана казна за прекршај 126, 226
Нормативни акт 226

О

Објављивање прописа 86
Обустављање акта и прописа од извршења 144, 226
Одборник 69, 92-93, 226
Одлучивање 226
Округ 24, 145, 227
Омбудсман 106-109, 227
Опозив и оставка 227, видети Председник општине и Градоначелник
Општи акт, видети Нормативни акт
Општина, појам 227
Општинска управа 100-105, 227
Општински менаџер 103
Општински референдум 116-117, 227
Општинско веће 99-100, 227

Органи општине, града и градске општине 228, видети за поједине органе
 Оснивање и укидање јединица локалне самоуправе 69, 72

П

Повераване послова јавне службе 68, 111
 Поверени послови 32-33, 62, 68, 82-84, 145-147, 228
 Повратно дејство закона и других прописа 86, 228
 Подзаконски акт 228
 Подређена локална самоуправа 39-40, 228
 Политипска локална самоуправа 38, 228
 Понављање избора 95, 228
 Порез на додату вредност 130, 229
 Порез на зараде 69, 124, 229
 Порез на пренос апсолутних права, видети Апсолутна права
 Посебне (управне) организације 70, 229
 Пословник о раду скупштине 91-95, 229
 Правни акти, општи и појединачни 84-91, 229
 Правно лице 229
 Право на консултовање 42-43
 Празник општине и града 74-75, 229
 Предлог за покретање поступка пред Уставним судом 230
 Председник општине 69, 96-98, 230
 Председник скупштине 93, 230
 Представљање и представничка демократија 230
 Представничка локална самоуправа 39, 230
 Прекогранична сарадња 155-156, 230
 Претпоставка надлежности 78
 Привремени орган 95, 231
 Привремено финансирање 122, 231

Принцип сразмерности 46, 231
 Принцип супсидијарности 28-29, 231
 Природна богатства 231
 Професионална етика 104-105, 231

Р

Радна тела скупштине 94-95, 231
 Разрешење од дужности, појам 231
 Распуштање скупштине 95, 232
 Регион 24-26, 232
 Регионализам 25, 232
 Регионализација 25, 58, 232
 Регионална држава 27, 232
 Рејон 118, 232
 Републички завод за информатику и интернет 149
 Референдум 62, 116-117, 232

С

Савет Европе 27, 40, 48-49, 57, 233
 Савет за међунационалне односе 106, 232
 Савет за развој и заштиту локалне самоуправе 109-110, 232
 Савет општина и региона Европе 157
 Самодопринос 126-128, 233
 Сарадња јединица локалне самоуправе 47, 68, 153, 233
 Светска асоцијација Удружени градови и локалне власти 156
 Седиште јединице локалне самоуправе 44, 69, 233
 Седнице скупштине јединице локалне самоуправе 94
 Секретар скупштине 93, 233
 Символи јединице локалне самоуправе 74-75, 233
 Систем генералне клаузуле 30, 233
 Систем “дуплог колосека” 31-32
 Скупштина општине и града 62, 91-95, 233
 Служба правне помоћи 234
 Стална конференција градова и општина 158-160, 234

Статут месне заједнице 118, 234
Статут општине и града 62, 68, 87-88,
234
Страни држављани 68
Ступање прописа на снагу 86
Суд државне заједнице Србија и Црна
Гора 150
Судска заштита локалне самоуправе
150-151, 234
Сукоб надлежности 234
Супсидијарна примена закона 234
Супституција надлежности 146, 235

Т

Територија јединице локалне
самоуправе 37-38, 43-44, 69, 72-73
Територијална аутономија 26, 71-72,
235
Територијална децентрализација 21,
235
Територијална јединица 61, 72, 235
Територијална организација, видети
Административно-територијална
подела
Титулар права 67, 235
Традиција 16, 51-52, 235
Транзиција 236
Трансферна средства 68-69, 130, 236
Трезор 131-132, 236

Ћ

Ћутање администрације 236

У

Удруживање општина и градова 47, 66,
68, 153-157, 236
Укидање и поништавање аката 236
Управа 236
Управна инспекција 237
Управне радње 237
Управни акти 237
Управни надзор 45-46, 237
Управни поступак 70, 237
Управни спор 238

Управни суд 150, 238
Упутство (инструкција) 33, 238
Урбанистички план 80, 238
Уставни суд Србије 90, 150, 238
Уставност и законитост 86, 239
Устав Републике Србије 55, 61-66 итд.
Устав СРЈ 55, 61
Уставна повеља државне заједнице
Србија и Црна Гора 61
Уставно-судска заштита локалне
самоуправе 150
Уступљени јавни приходи 68, 128-130,
239

Ф

Факултативни органи општине и града
106 итд, 239
Финансијска служба 132, 239
Финансијски план 122, 239
Фирма 126, 239
Функционална децентрализација 21,
239
Функционери у органима локалне
самоуправе 44 итд.

Х

Хијерархија 240

Ц

Целисходност 33, 240
Централизација 19-23, 240
Централна власт 240
Централни органи 240

Ч

Четврт градска 240

CIP