



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Бранко Љубоја

ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

60 година

Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије

Бранко Љубоја
ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ЛОКАЛНОЈ
САМОУПРАВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Бранко Љубоја

**ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ
У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Београд, 2013.

ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Аутор

Бранко Љубоја

Издавач

Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Лектура и коректура

Биљана Цукавац

Дизајн и припрема за штампу

Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа

Досије студио д.о.о, Београд
www.dosije.rs

Тираж: 500 примерака

ISBN 978-86-88459-08-2



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Израду и објављивање ове публикације подржао је пројекат „Институционална подршка СКГО“, који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC), а спроводи СКГО. Ова публикација не представља ставове Швајцарске агенција за развој и сарадњу (SDC) и СКГО. За информације и ставове у овој публикацији одговоран је искључиво аутор.

ПРЕДГОВОР

Пред читаоцима се налази књига Бранка Љубоје *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, вредан допринос истраживању локалне самоуправе у нашој земљи. Локална самоуправа представља поље у коме је држава грађанину најближа и у коме је демократија најопипљивија. Упркос томе, српска академска литература о локалној самоуправи поприлично је оскудна. Објављивањем ове студије, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије настоји да подржи теоријско разматрање ове важне области.

Књига је плод ауторовог теоријског рада на последипломским студијама на Правном факултету Универзитета у Београду, као и његовог дугогодишњег практичног рада у локалној самоуправи. Започета је појмовним одређењем локалне самоуправе, да би Љубоја потом прешао на њен историјат у Србији – од почетка обнове независности 1804. године, до почетка обнове вишестраначја 1990. године. Посебно поглавље аутор је посветио локалној самоуправи нашег доба, у обновљеном вишестраначју, пратећи њен развој до 2006. године. Књига се наставља разматрањем правног положаја локалне самоуправе у Републици Србији, а потом и организације власти у локалној самоуправи. Предмет Љубојине анализе су скупштина општине, њени извршни органи (председник општине и општинско веће), општинска управа и, напослетку, самосталне институције и службе. Посебну вредност књиге представља њен закључак у коме је Љубоја изнео своје увиде о правцима реформи и унапређења система локалне самоуправе у Србији.

Поред описивања и анализирања историјата и организације локалне самоуправе у Србији, књига се бави и њеном развојном функцијом у друштвеном и политичком систему. Аутор се ту посебно позабавио и практичним аспектима рада јединица локалне самоуправе на унапређењу друштвено-економског развоја Србије. Посебно је корисно разматрање утицаја који су реформе политичког система имале на преображај положаја локалне самоуправе у том систему, као и уопште њеног места у друштвено-економском систему земље.

Као начелник општинске управе у Кикинди, Бранко Љубоја је дугогодишњи сарадник СКГО и учесник многих њених иницијатива и активности, усмерених на децентрализацију и даље јачање локалне самоуправе у Србији. Његова књига *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији* представља

вредан допринос сазнањима о локалној самоуправи – спојем теоријског знања и практичног искуства. Верујемо да ће послужити свима заинтересованима за локалну самоуправу.

СКГО ће свакако наставити да доприноси јавној академској и уопште стручној расправи о локалној самоуправи, настојећи да попуни мањак присуства ове теме у српској академској и стручној јавности. У оквиру тога ће, према својим могућностима, и даље подржавати објављивање различитих публикација у којима се разматрају и проблематизују теме везане за локалну самоуправу, а посебно за реформе система локалне самоуправе.

Садржај

ПРЕДГОВОР	5
1. ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	9
2. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ ОД 1804. ДО 1990. ГОДИНЕ.....	13
3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ ОД 1990. ДО 2006. ГОДИНЕ.....	17
4. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ...	19
5. ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ....	37
5.1. Општина.....	37
5.1.1. Скупштина општине.....	38
5.1.2. Извршни органи општине	42
5.1.2.1. Председник општинске.....	42
5.1.2.2. Општинско веће.....	43
5.1.3. Општинска управа.....	46
5.1.4. Самосталне институције и службе.....	49
6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	53
ЛИТЕРАТУРА	57

1. ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Опште је прихваћен став да је држава највиши облик организовања људске заједнице на одређеној територији. Класична обележја државе јесу становништво, територија и суверенитет. Данас се, међутим, више него икада у историји државе инсистира на њеном демократском карактеру, што у најкраћем подразумева да систем државне организације и сâмо спровођење власти има подршку велике већине грађана одређене државе, тачније да има легитимитет.

Више нико не оспорава чињеницу да је основни предуслов за остварење демократије у одређеној држави подела власти на законодавну, извршну и судску. Систем три власти које су независне једна од друге, односно три власти које контролишу једна другу, изнео је Монтескије у свом знаменитом делу *О духу закона*. Монтескије сматра да би увек присутна злоупотреба власти коју чине носиоци државних функција требало да буде сведена на најмању меру. Пошто се ради о власти на највишем, државном или централном нивоу, таква подела се назива и *хоризонталном поделом власти*.

С обзиром на то да је демократизација државе непосредно условљена потребом за све већим учешћем грађана у пословима државе, дошло се и до појма *вертикалне поделе власти*, односно поделе власти на централну и локалну, односно централну, федералну (у сложеним државама) и локалну. Инсистирање на таквој подели јесте последица историјског сазревања чињенице да постоје одређени послови из надлежности државе који се најбоље остварују на ужој територији, без икаквог или минималног учешћа централне власти, а за чије би остварење били надлежни органи које грађани те уже територије сами изабери. Долази се тако до појма локалне самоуправе.

Локална самоуправа има дугу предисторију и њени корени су били видљиви још у XII веку, када су развијенији градови у Европи добијали статус слободних градова од тадашњих монарха и феудалаца, што је озваничавано разним повељама и статутима. Модерна локална самоуправа, пре свега у Европи, настала је у XIX и XX веку и представља део јединственог система државне власти.

У правној теорији има различитих дефиниција појма и карактеристика локалне власти. И код нас су се многи аутори бавили локалном самоуправом. Академик Миодраг Јовичић је био међу првима који су локалној самоуправи

код нас и у свету посветили пажњу. У свом делу *Локална самоуправа* Јовичић се бавио структуром и територијалном основом локалне самоуправе у европским земљама и детаљном анализом локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској. С обзиром на карактер наведених дела, Јовичић не даје јединствен појам локалне самоуправе, већ га везује за поједине земље, где се организација, обим овлашћења, однос централних и локалних органа разликују од земље до земље. Од других аутора, Балша Шпадијер¹ као основне карактеристике локалне самоуправе наводи:

- слободан избор представничког тела или непосредно одлучивање о битним питањима од интереса за локалну заједницу;
- постојање одређене уже територије;
- организациона самосталност локалних институција;
- постојање одређене финансијске самосталности – прикупљање прихода и буџет;
- нормативна самосталност у оквиру устава и закона.

Ратко Марковић дефинише локалну самоуправу као „облик одлучивања и управљања локалним заједницама, на ужој територији, непосредно од њених становника или путем њиховог представништва, које они непосредно бирају, и других локалних органа. Локална самоуправа је оргинарна, својствена, па и основна организација власти“.² Став Ратка Марковића јесте тај да се локалном самоуправом остварује политичко право грађана на самоодлучивање о локалним пословима.

Богољуб Милосављевић³ сматра да се о локалној самоуправи у некој земљи може говорити само ако се кумулативно испуне следећи услови:

- постојање утврђеног круга јавних послова локалног карактера које локални органи обављају на свом подручју без уплитања државних органа, изузев контроле уставности и законитости;
- слободни избори локалних тела;
- постојање правне независности јединица локалне самоуправе гарантоване највишим прописима, (својство правног лица, право на склапање правних послова и на сопствену имовину);
- постојање финансијске аутономије, то јест посебних извора прихода јединице локалне самоуправе.

¹ Балша Шпадијер „Локална самоуправа“, *Енциклопедија политичке културе* (ур. М. Матић, М. Подунавац) Савремена администрација Београд 1993, стр. 631.

² Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 405–406.

³ Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд 2009, стр. 4.

Милан Влатковић⁴ је мишљења да би се из свих одређења локалне самоуправе могла као заједничка означити следећа:

- да је локална самоуправа уставом и законом утврђено право грађана и јавно-правних колективитета;
- да је локална самоуправа уставна, а затим и законска категорија;
- да грађани, на основу сопствене одговорности управљају непосредно или посредно делом јавних послова који имају локални карактер и од интереса су за локално становништво;
- да се организација, у оквиру устава и закона, у јединици локалне самоуправе слободно уређује;
- да грађани тајним гласањем слободно бирају своје представничке органе;
- да постоји релативна финансијска аутономија локалне самоуправе;
- да не постоји административно туторство централних државних органа и да они остварују управни надзор само у обиму и на начин уређен законом;
- да јединица локалне самоуправе има право на изградњу интерне управне структуре и избор управног апарата слободно и у складу са законом и сопственим статутом;
- да јединица локалне самоуправе има право на правна средства заштите којима се обезбеђује интегритет и зајамчени правни статус локалне самоуправе.

⁴ М. Влатковић, *Право локалне самоуправе*, Бесједа, ВЛС, Бања Лука, 2008, стр. 16–17.

2. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ ОД 1804. ДО 1990. ГОДИНЕ

Локална самоуправа у Србији има дугу традицију. И пре Првог српског устанка, српски народ је и под турском владавином имао одређени степен локалне аутономије, што је и потврђено ферманом из 1793. године, после Свиштовског мира. Одржавани су сеоски зборови, кнежинске и нахијске скупштине.

Српска државност је обновљена 1804. године, и од те године кроз цео XIX век упоредо са развојем српске државе развија се и локална самоуправа. Сретењским уставом од 1835. године, Србија је била подељена на окружја, срезове и општине, док је такозваним турским уставом од 1838. године организована на округе, срезове, сеоске и варошке општине, а тада се и Београду први пут одређује посебан статус. На основу тог турског устава, 13. јула 1839. године донет је први Закон о општинама, који предвиђа као органе општински одбор и општински суд, мада стварну контролу над општинама има срески начелник, те су општине практично биле под полицијском контролом. Према мишљењу Ружице Гузине, Закон од 1839. „и поред наглашене оријентације уставобранитељске владе да се правно регулишу што шире области политичког и друштвено економског живота аутономне Србије после доношења Устава 1838. карактеришу знатни недостаци и празнине. Недостаци су уочљиви: прво у општинском уређењу, друго у одређивању надлежности општинских органа и задатака општина и посебно у одвајању материјалних средстава за подмиривање општинских издатака“.⁵ Даљи корак у развоју локалне самоуправе у Србији уследио је за време друге владе кнеза Михаила. Законом донетим 1866. године, органи општине јесу општински збор, општински суд и општински одбор, са кметом као највишим органом, мада је опет пресудну улогу у избору органа и даље имала полиција. Централна власт је, такође, имала право да спаја и раздваја општине, што је дезавуисало тадашњи систем локалне самоуправе. Мада нови прописи од 1875. године проширују права локалне самоуправе, тек Устав од 1888. у великој мери реafirмише локалну самоуправу. На основу тог, у то време једног од најнапреднијих устава у Европи,

⁵ Др Р. Гузина, *Општина у Србији 1839–1918*, Рад, Београд 1976, стр. 50–51.

донет је 25. новембра 1889. године Закон о општинама. Србија се дели на округе, срезове и општине. Према Мирославу Свирчевићу, Закон од 1889. године „је учинио пионирски корак у разбијању те укорене политичке зависности локалних органа власти од министара и саме владе, што је представљало и особени вид модернизације политичких установа на темељу свежијих политичких идеја, које су биле веома популарне у Србији тог времена“.⁶ Државним ударом из 1894. године поново се враћају у примену прописи од 1866. и 1839. године. На основу октроисаног Устава краља Александра Обреновића од 1901. године, нови Закон о општинама донет је 1902. године. Општина се, тим законом, одређује као основна управна и судска јединица. Мајским превратом 1903. године, поменути закон се не укида, већ се неколико пута мења и допуњује. Ни Законом о уређењу округа и срезова од 1905. године се не врше суштинске измене у дотадашњој организацији. Округ представља највишу управну јединицу са окружном скупштином, окружним одбором и окружним деловођом, а срез је средња управна јединица са среским начелником, среском скупштином, среским одбором и среским деловођом.

Описани систем остаје на снази до Првог светског рата, док је у Краљевини СХС, а касније у Краљевини Југославији, територија земље подељена на девет бановина, при чему је територија Србије подељена на четири бановине. Бановине су биле административно-територијалне јединице чији су органи били испостава централне власти. И локална самоуправа је била под јаком централном контролом.

Окончање Другог светског рата довело је до формирања Југославије на новим, како организационим, тако и идеолошким основама. Југославија је формирана као федерација шест република, где је Србија била једна од федералних јединица. Основни друштвени односи су били социјалистички, док је идеолошки монопол имала Комунистичка партија Југославије (касније преименована у Савез комуниста Југославије). Локална самоуправа се развијала упоредо са тадашњим друштвеним развојем, као и промене које су социјалистичку Југославију непрестано пратиле, од строгог централизма совјетског типа 1945. године, до процеса децентрализације, етатизације федералних јединица, до потпуне дезинтеграције земље која се десила 1990. године. Први органи локалне самоуправе у новој Југославији били су народни одбори из 1946. године, чији се положај регулише законом из те године. Предвиђено је да постоје места (села и мањи градови), градови у оквиру срезова, срески градови ван срезова, окрузи и области. Интересантно јесте то да је такав систем сличан систему који постоји у Енглеској. Законом од 1949. године јача се самосталност народних одбора, што је последица политичког разлаза са СССР-ом и одлуке државног врха да се направи оригиналан, југословенски социјалистички систем. Законским прописима, 1952. године, општина и срез постају основни облици организовања на локалном нивоу. Народни одбори од локалних органа централне власти постају представничка тела

⁶ М. Свирчевић *Локална самоуправа у Србији и Бујарској (1878–1914)*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 227.

локалних заједница. Година 1955. представља годину којом се у ФНРЈ уводи комунални систем, који своју потврду добија Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 1963. године. Општина добија основне друштвено-политичке заједнице чији се положај дефинише уставом, законом и статутом општине. Организациону структуру чинили су скупштина општине, извршно веће и општински органи управе. Уставом од 1974. године потврђује се статус општине као основне друштвено-политичке заједнице, а самосталност општина у спровођењу изворних надлежности јесте толика да су поједини аутори говорили о Југославији као својеврсној федерацији општина. Србија у то време има 180 општина, од којих 114 на подручју централне Србије, 22 на подручју Косова и Метохије и 44 на подручју Војводине.⁷

⁷ А. Ђурђевић, „Локална самоуправа у Србији – од 1804. године до транзиције“, *Локална самоуправа, часопис за теорију и праксу локалне самоуправе*, Серија II, бр. 01/2010, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2010, стр. 23.

3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ ОД 1990. ДО 2006. ГОДИНЕ

Распадом СФРЈ и сломом социјалистичког система, Република Србија, тада у федерацији са Црном Гором у оквиру Савезне Републике Југославије, доноси нови Устав 1990. године. Устав предвиђа савремен и једноставан систем класичне локалне самоуправе. Основна јединица локалне самоуправе јесте општина, у којој грађани остварују уставом и законом одређене послове. Најважнији су доношење програма развоја, доношење урбанистичких планова, развој комуналних делатности у области водоснабдевања, одржавања путева, изградње канализационе мреже, задовољавање одређених потреба грађана у области образовања, културе, туризма, здравствене заштите и други. Одређене послове из своје надлежности држава је такође могла да повери општини. Основни акт општине јесте статут, а органи су били скупштина, коју сачињавају одборници изабрани на непосредним изборима, извршни одбор, као извршни орган општине који бира скупштина општине, и општинска управа. О одређеним питањима утврђеним законом грађани су могли одлучивати референдумом. Два догађаја јесу карактеристична за однос централних и локалних органа за период до 2000. године: један правне, а други политичке природе. Прво, 1995. године донет је Закон о средствима у својини Републике Србије, када су општине практично остале без права својине над непокретностима, што је у великој мери умањило обим локалне самоуправе у Србији, док је друго био покушај прекрајања изборних резултата на локалним изборима 1996. године, када су изборни резултати на локалу довели до тога да власт на централном нивоу и власт на локалном нивоу у највећим градовима и општинама Србије чине супротстављене политичке опције. Показало се да кохабитација између различитих политичких опција на вертикали централна – локална власт захтева одређену политичку и демократску зрелост, те је било великих проблема у односима између централне и локалне власти.

После промена од 2000. године, фебруара 2002. године донет је нови Закон о локалној самоуправи који уноси неколико значајних новина у регулисању локалне самоуправе. Мења се изборни систем, те се уместо једнокружног већинског изборног система, за избор одборника уводи пропорционални изборни систем.

Промена изборног система имала је за циљ обезбеђење учешћа мањинских заједница у скупштинама јединица локалне самоуправе. Такође, промењена је организација власти у јединицама локалне самоуправе. Уводи се градоначелнички систем, односно извршну власт у јединицама локалне самоуправе има председник општине у општинама и градоначелник у градовима, а њих непосредно бирају грађани. Поред тога, као извршни орган предвиђа се општинско веће (нови орган), са малим бројем надлежности, од којих је најважнија утврђивање предлога одлуке о буџету. Надлежности јединица локалне самоуправе су проширене, а знатно је побољшан и финансијски положај општина и градова у Републици Србији. Септембра 2004. године спроведени су избори по новом закону и формиран органи власти, а као проблем се опет појавило питање кохабитације између непосредно изабраног председника општине или градоначелника и скупштинске већине коју сачињава друга политичка опција. Дешавало се да се рад органа локалне самоуправе исцрпљује у сталним покушајима смене председника општине или градоначелника, одржавањем избора, те је Устав од 2006. године предвидео другачију организацију локалне самоуправе.

4. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Локална самоуправа у Републици Србији регулисана је највишим правним актима, уставом и законима.

Устав Републике Србије од 2006. године⁸ (у даљем тексту Устав), у основним начелима у члану 12 каже да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости.

Седми део тог устава се односи на територијално уређење и у члану 176 се наводи да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица. Устав наводи да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се на сврсисходан начин могу остварити унутар јединице локалне самоуправе, а да се чињеница о томе која су питања од републичког, покрајинског или локалног значаја утврђује законом. Устав предвиђа могућност да и Република Србија и аутономна покрајина могу поверити одређена питања из своје надлежности јединици локалне самоуправе, с тим да су дужне да јој обезбеде средства за обављање поверених послова. Јединице локалне самоуправе у складу са Уставом и законом самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби. Члан 180 Устава прописује да је скупштина највиши орган јединице локалне самоуправе и да је сачињавају одборници, који се бирају на период од четири године, на непосредним изборима, тајним гласањем у складу са законом. У национално мешовитим срединама обезбеђује се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом. Јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим јединицама локалне самоуправе у другим земљама у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног интегритета и правног поретка Републике Србије.

⁸ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Устав, од члана 188 закључно са чланом 193, регулише облике, надлежности, правне акте, надзор над радом и заштитом локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. Територија и седиште јединице локалне самоуправе одређује се законом. Оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине. Устав, када је у питању положај јединица локалне самоуправе у члану 189 каже да се општине оснивају и укидају законом.

Град се оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа. Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности. Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.

Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.

Члан 190 Устава Републике Србије наводи надлежности општине, тако да органи општине:

1. уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности;
2. уређују и обезбеђују коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
3. старају се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређују и обезбеђују локални превоз;
4. старају се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
5. старају се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
6. старају се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;
7. старају се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;
8. обављају и друге послове одређене законом.

Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу. Стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и

мањинских права, као и о јавном информисању у општини. Општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом. Такође у складу са законом, општина прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

Највиши правни акт општине јесте статут а доноси га скупштина општине. Скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом.

Органе општине чине скупштина општине и други органи одређени статутом, у складу са законом. Скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом. Избор извршних органа града и града Београда уређује се законом.

Влада Републике Србије надзире рад општине и дужна је да обустави од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности или законитости. Влада може, под условима одређеним законом, распустити скупштину општине. Истовремено са распуштањем скупштине општине, влада именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине општине.

На крају, члан 193 Устава говори о заштити локалне самоуправе и каже да орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине. Орган одређен статутом општине може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

После Устава, свакако најважнији акт који регулише локалну самоуправу јесте Закон о локалној самоуправи.⁹

Закон о локалној самоуправи од 2007. године има укупно 103 члана и подељен је на девет глава и то: основне одредбе; јединице локалне самоуправе; непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе; месна самоуправа; односи органа Републике Србије, територијалне аутономије и органа јединице локалне самоуправе; сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе; симболи и називи делова насељених места у јединици локалне самоуправе; заштита локалне самоуправе и прелазне и завршне одредбе.

У најкраћем, овде је потребно осврнути се на поједина решења из Закона о локалној самоуправи, будући да ће већина одредаба тог закона бити навођена при разради организације власти у јединицама локалне самоуправе.

У складу са Уставом, и закон предвиђа да јединице локалне самоуправе у Републици Србији јесу општина, град и град Београд.

⁹ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

Општина представља основну јединицу локалне самоуправе која је способна да преко својих органа самостално остварује сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника. Општине које су образоване до престанка важења Закона о територијалној организацији Републике Србије могу имати мање од 10.000 становника.

Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника. Члан 20 Закона о локалној самоуправи детаљно наводи надлежности општине и има их 38 прецизно утврђених. Према поменутом закону, општина преко својих органа, у складу са Уставом и законом:

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

12. уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;
13. уређује и обезбеђује посебне услове и организацију ауто-такси превоза путника;
14. уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти;
15. оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;
16. оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање;
17. оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља;
18. организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач;
19. организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштити од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;
20. доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури;
21. уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја;
22. стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;
23. подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе;
24. стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад;

25. управља имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;
26. уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;
27. организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;
28. образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад;
29. помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији;
30. подстиче и помаже развој задругарства;
31. организује службу правне помоћи грађанима;
32. стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група;
33. утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине;
34. стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права;
35. прописује прекршаје за повреде општинских прописа;
36. образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине;
37. уређује организацију и рад мировних већа;
38. уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине.

У тачки 39 овог члана Закон о локалној самоуправи предвиђа да општина обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом.

Речено је већ да наведени закон као јединицу локалне самоуправе предвиђа и град. Закон дефинише град као јединицу локалне самоуправе утврђену законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се утврдити да град јесте и територијална јединица која има мање од 100.000 становника. Територија за коју се образује град, представља природну географску целину, економски

повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима са седиштем града као гравитационим центром. Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине. Законом је предвиђено да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени. За разлику од општине, град образује комуналну полицију и организује обављање послова из надлежности комуналне полиције.

Према Закону о локалној самоуправи, положај града Београда утврђује се посебним законом.

Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе обезбеђује се грађанском иницијативом, збором грађана и референдумом. *Грађанска иницијатива* омогућује грађанима да предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности јединице локалне самоуправе, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом.

О предлогу из става 1 овог члана, скупштина је дужна да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога. Статутом јединице локалне самоуправе утврђује се број потписа грађана који је потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, који не може да буде мањи од пет процената бирача.

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. Већином гласова присутних грађана, збор грађана 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.

Скупштина јединице локалне самоуправе може на сопствену иницијативу да распише *референдум* о питањима из своје надлежности. Референдум о питању из сопствене надлежности скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да распише на предлог који поднесе најмање 10 процената бирача од укупног бирачког тела у јединици локалне самоуправе, на начин утврђен законом и статутом. Сматра се да је одлука донета на референдуму ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Одлука донета на референдуму јесте обавезујућа, и скупштина јединице локалне самоуправе је не може ставити ван снаге, нити изменама и допунама сме мењати њену суштину у наредном периоду од годину дана од дана доношења те одлуке.

Месна самоуправа јесте посебно предвиђена Законом о локалној самоуправи. Закон предвиђа да се ради остварења потреба и интереса локалног становништва у селима оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе, док се месне заједнице и други облици месне самоуправе (кварт, четврт, рејон) могу оснивати и у градским насељима. Одлуку о оснивању месних заједница и подручју на ком се оснивају доноси скупштина општине, уз претходно прибављено мишљење грађана, док се актима месних заједница утврђује избор органа, надлежност и остала питања која су од значаја за рад месне заједнице. Месне заједнице имају својство правног лица, али нису део система локалне самоуправе, оне су институт *sui generis*, што изазива доста проблема у пракси, нарочито по питању права органа општине према органима месне заједнице.

Закон доста прецизно регулише односе органа Републике Србије, територијалне аутономије и органа јединице локалне самоуправе. Органи Републике Србије и територијалне аутономије спроводе надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом. Надлежан орган јединице локалне самоуправе је дужан да органу Републике Србије, односно аутономне покрајине, који врши надзор над законитошћу рада и аката јединице локалне самоуправе, благовремено достави тражене податке, списе и исправе. За достављање тражених података, списа и исправа одговоран је председник општине, односно секретар скупштине општине ако се надзиру рад и акти скупштине општине. У вршењу надзора, надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, уколико сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, законом или другим републичким прописом.

Надлежни орган територијалне аутономије покренуће поступак из става 1 овог члана, ако сматра да акт није у сагласности са покрајинским прописом. Влада је, такође, дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу даном објављивања у Службеном гласнику Републике Србије. Решење о обустави од извршења престаје да важи уколико влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта. Уколико нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије предложиће скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи.

Уколико 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.

С друге стране, органи и службе јединице локалне самоуправе у спровођењу својих надлежности: дају органима Републике Србије и територијалне аутономије

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

Закон дозвољава могућност да надлежни орган Републике Србије, то јест влада у прецизно наведеним случајевима може распустити скупштину јединице локалне самоуправе. Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако:

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

Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе влада доноси на предлог министарства које је надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежног органа територијалне аутономије. Председник Народне скупштине Републике Србије расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе. Мандат одборника изабраних на изборима из става 2 овог члана траје, по правилу, четири године. У периоду до конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе обавља привремени орган јединице локалне самоуправе који чине председник и четири члана. Влада образује привремени орган јединице локалне самоуправе; такође, доноси посебно решење о именовању председника и чланова привременог органа, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе.

Заштита локалне самоуправе спроводи се пред Уставним судом; то чине органи који су овалашћени статутом јединице локалне самоуправе. У јединици локалне самоуправе може се установити институција заштитника грађана који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако је реч о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљавању заједничког заштитника грађана. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности заштитника грађана уређује се статутом и другим општим актом. У национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива се савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина, у складу

са Законом о локалној самоуправи и статутом. Национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, у смислу тог закона, сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од пет процената од укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10 процената од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од једног процента учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе. Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом. Делокруг, састав, избор чланова и начин рада савета за међунационалне односе уређује се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, која се доноси већином гласова од укупног броја одборника у складу са статутом.

Начин предлагања и избора чланова савета за међунационалне односе треба да обезбеди равномерну заступљеност представника српског народа и националних мањина, с тим да ни српски народ, нити једна национална мањина не може имати већину чланова савета. У случају националних мањина које имају своје изабране националне савете, представници националних мањина у савету се бирају на предлог националног савета. Одлуке савета за међунационалне односе доносе се консензусом чланова савета. Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе су дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету. Савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе уколико сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и има право да под истим условима пред Врховним судом Србије покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.

Закон о локалним изборима¹⁰ представља следећи важан закон за систем локалне самоуправе у Србији. Наведеним законом се уређује избор и престанак мандата одборника у скупштинама јединица локалне самоуправе. Одборнике бирају грађани на основу слободног, општег и једнаког изборног права на период од четири године.

Изборно право грађани остварују непосредно, тајним гласањем. Нико нема право да, по било ком основу, спречава или приморава грађанина да гласа, да га позива на одговорност због гласања или да од њега тражи да се изјасни за кога је гласао или зашто није гласао. Одборници се бирају на основу листа политичких странака, њихових коалиција, и листа које предложе групе грађана.

¹⁰Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС и 54/2011.

Активно бирачко право, односно право да бирају одборнике имају пунолетни, пословно способни грађани, који су држављани Републике Србије и који имају пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој остварују изборно право.

Пасивно бирачко право, односно право да буду бирани имају пунолетни, пословно способни држављани Републике Србије са пребивалиштем на територији јединице локалне самоуправе у којој су предложени за одборнике. Одборници се бирају у јединици локалне самоуправе као јединственој изборној јединици на основу изборних листа. Једно лице може бити кандидат само на једној изборној листи. Кандидате за одборнике могу предлагати регистроване политичке странке, коалиције регистрованих политичких странака, као и групе грађана чије изборне листе својим потписима подржи најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи. Предлагач мора на изборној листи имати најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се бира. У јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20.000 бирача, изборне листе су утврђене када их својим потписом подржи најмање 200 бирача. Закон предвиђа да се при утврђивању листе кандидата мора обезбедити равноправност полова, тако што на листи међу свака три кандидата (прва три, друга три и тако до краја листе) мора бити припадник оног пола који је мање заступљен на листи.

Грађани имају право да буду обавештени о изборним листама, као и то да посредством јавних гласила благовремено, истинито и непристрасно буду обавештени о свим активностима учесника изборног поступка и догађајима значајним за изборе. Грађани гласају на бирачком месту на коме су уписани у бирачки списак. Може се гласати и ван бирачког места на коме је лице уписано у извод из бирачког списка, под условима и на начин утврђен законом. Грађани гласају лично. Глас се само за једну од изборних листа са гласачког листића. Глас се заокруживањем редног броја испред назива изборне листе за коју се гласа или заокруживањем назива изборне листе, односно тако да се недвосмислено може утврдити за коју изборну листу је бирач гласао.

Органе за спровођење избора чине изборна комисија, коју именује скупштина јединице локалне самоуправе и бирачки одбори на гласачким местима, које именује изборна комисија. Изборна комисија се стара о законитости спровођења избора одборника; одређује бирачка места, при чему нарочито води рачуна о равномерној распоређености бирача на бирачким местима и о доступности бирачког места бирачима; одређује бирачке одборе и именује њихове чланове; даје упутства бирачким одборима у погледу спровођења поступка избора одборника; прописује обрасце и организује техничке припреме за спровођење избора за одборнике; утврђује да ли су изборне листе сачињене и поднете у складу са прописима о избору одборника; проглашава изборне листе; утврђује облик и изглед гласачких листића, број гласачких листића за бирачка места и записнички их предаје бирачким одборима; утврђује и објављује укупне резултате избора одборника; подноси извештај скупштини јединице локалне самоуправе о спроведеним

изборима за одборнике; доставља министарству надлежном за послове локалне самоуправе и републичком органу надлежном за послове статистике податке о спровођењу и резултатима избора за одборнике, непосредно по завршетку избора; обавља и друге послове одређене прописима о избору одборника. У свом раду, изборна комисија сходно примењује упутства и друге акте Републичке изборне комисије који се односе на спровођење избора за народне посланике. Бирачки одбор непосредно спроводи гласање, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове одређене законом. Бирачки одбор се стара о одржавању реда на бирачком месту за време гласања. Ближа правила о раду бирачког одбора одређује изборна комисија.

После завршетка избора бирачки одбори достављају записнике са бирачких места и на основу тих записника изборна комисија утврђује резултате избора и о томе сачињава посебан записник. Свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова. Изборна комисија утврђује број мандата који припада свакој изборној листи. У расподели мандата учествују изборне листе које су добиле најмање пет посто гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали.

Политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и у случајевима кад добију мање од пет посто гласова од укупног броја бирача који су гласали. Политичке странке националних мањина чине све оне странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националних мањина, у складу са међународноправним стандардима. О томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина одлучује изборна комисија јединице локалне самоуправе, а на предлог подносиоца изборне листе који мора бити стављен при подношењу изборне листе.

У Републици Србији мандати се деле на основу пропорционалног изборног система. Изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника. Мандати се расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина листа подели бројевима од један закључно са бројем који одговара броју одборника који се бирају у скупштину јединице. Количници добијени на тај начин разврставају се по величини, а у обзир се узима онолико највећих количника колико се бира одборника у скупштину јединице локалне самоуправе. Свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада. Уколико две или више изборних листа добију исте количнике, на основу којих се додељује један мандат а нема више нерасподељених мандата, мандат ће се доделити листи која је добила више гласова.

Једна од сталних тема и у стручној и политичкој јавности код нас јесте питање изборног система. До доношења Закона о локалним изборима од 2002. године у Србији је био у примени већински изборни систем, на изборима 1996. већински двокружни, а на изборима 2000. године већински једнокружни систем (такозвани

енглески систем). Законом од 2002. године прописан је пропорционални изборни систем.¹¹ Основна разлика између та два система огледа се у томе што се код већинског система територија на којој се гласа дели на онолико изорних јединица колико се бира одборника и гласа се за личност кандидата, док се код пропорционалног изборног система гласа за изборну листу. У већинском систему одборник постаје лице које добије највећи број гласова, док се у пропорционалном изборном систему мандати распоређују одборницима са листе.¹² Следећи аргументи се наводе као предности већинског система: гласањем за личност бирачи се опредељују за квалитетније кандидате без обзира на њихово политичко опредељење; такав систем бирачима омогућава непосредни контакт са одборником кога су изабрали у својој изборној јединици; већински систем омогућава да скоро сва или велика већина насељених места у јединици локалне самоуправе имају одборнике у локалној скупштини; тај систем поштрава одговорност одборника према грађанима. Најчешће се, као аргумент против тог система, наводи да су честе ситуације да се не може формирати стабилна власт у јединици локалне самоуправе, будући да се за одборнике изаберу кандидати који нису припадници ниједне политичке странке, те потом често мењају коалиционе партнере покушавајући да за себе извуку што већу личну корист. У корист пропорционалног система, као аргумент, наводи се да тај систем тачније изражава политичку вољу грађана на нивоу јединице локалне самоуправе, да омогућава бољу заштиту националне и полне равноправности, да омогућава формирање стабилне власти, што је интерес грађана у јединици локалне самоуправе. Као мане, наводи се партијска контрола одборника¹³, затим могућност

¹¹ Постоји више начина за расподелу мандата у пропорционалном изборном систему. Два најпознатија су Д. Онгов, по коме се распоређују мандати у тренутно важећем Закону о локалним изборима у Србији. Систем је назван по белгијском математичару Виктору Д. Онгу и назива се још систем највећег количника. Систем фаворизује листе које освоје највећи број гласова. Други познати систем јесте Хер-Нимајеров систем, који се примењивао на локалним изборима у Србији одржаним 2004. године. Постоје мишљења да је тај систем „праведнији“ од Д. Онтовог, јер покушава да постигне већу сразмерност. У Хер-Нимајеровом систему мандати се деле тако што се број одборника који се бира множи са бројем гласова који је добила листа, потом се тај производ дели са укупним бројем утврђених важећих гласова. Постоји још и баденски систем, који представља мешавину већинског и пропорционалног система.

¹² Одлуком Уставног суда бр. I Уж. 52/2008 од 21. 4. 2010. године (Сл. гласник РС бр. 34/2010) при додели мандата са листе обавезно је поштовање утврђеног редоследа на листи. Пре те одлуке подносиоци изборне листе сами су одређивали коме ће са листе доделити мандат, без обзира на редослед на листи.

¹³ Одлуком Уставног суда бр. I Уж. 52/2008 од 21. 4. 2010. (Сл. гласник РС бр. 34/2010) од 2010. године укинута је могућност да подносиоци изборних листа закључе уговор са одборником у коме одборник омогућава подносиоцу изборне листе да у његово име може поднети унапред потписану оставку на место одборника (такозване бланко оставке). Таквим ставом Уставног суда брисана је одредба Закона о локалним изборима која је то омогућавала, те је потврђено да мандат припада искључиво одборнику. То је оцењено као велики корак у подизању демократских стандарда у нашој земљи. Остао је проблем члана 102 Устава Републике Србије у коме се наводи да народни посланик може поверити мандат политичкој странци на чији је предлог изабран, но изменама Закона о избору народних посланика бланко оставке и у случају народних посланика су онемогућене.

да поједина насеља немају представнике у јединици локалне самоуправе, слаб контакт између одборника који су од стране подносиоца изборних листа изабрани за одборнике и грађана и друго.

За време мандата Владе Мирка Цветковића, надлежно министарство за послове локалне самоуправе припремило је нови предлог Закона о локалним изборима, у коме је фигурирао мешовити (већ наведени баденски) изборни систем. Баденски систем се назива још и модификовани пропорционални изборни систем. Суштина тог система јесте у мешавини елемената пропорционалног и већинског изборног система. Постоје изборне листе чији су подносиоци политичке странке, коалиције или групе грађана, постоји цензус као услов за учешће у расподели мандата, међутим изборна јединица се дели бројем који одговара броју одборника и приликом расподеле мандата изборне листе су обавезне да мандат доделе кандидатима који су на појединим изборним јединицама добили највише гласова. Описани предлог није добио подршку, тако да је и даље у примени Д. Онтов пропорционални систем.

Досадашње искуство говори да је већински изборни систем много примеренији при изборима на локалном нивоу. Локална самоуправа представља први сусрет грађана са државном влашћу и као таква, локална самоуправа би требало да има циљ да тај сусрет буде што непосреднији. Гласање за личност може у великој мери да искључи партијско-политичка надигравања на локалном нивоу, а како су у надлежности локалне самоуправе највише послови који су од значаја за њихов свакодневни живот, свођење „високе политике“ на минимум убрзало би решавање бројних проблема које имају локалне самоуправе у Србији. Није без значаја ни питање одговорности, тако да се непосредно изабрани одборници не би могли скривати иза партијског става за своју евентуалну неактивност и непредлагање да се на дневни ред ставе предлози и иницијативе које подносе грађани са изборне јединице коју представљају. Наглашена је разлика између спровођења власти на централном и на локалном нивоу и ако може постојати дилема о томе који систем јесте бољи, односно репрезентативнији за избор народних посланика, већински систем је практично у симбиози са надлежностима локалне самоуправе.

Закон, уколико је реч о престанку мандата одборника пре времена на које је изабран, наводи осам ситуација у којима је то могуће: подношењем оставке; доношењем одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе; ако је правноснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци; ако је правноснажном одлуком лишен пословне способности; преузимањем посла, односно функције које су, у складу са законом, неспојиве с функцијом одборника; ако му престане пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе; губљењем држављанства; ако наступи смрт одборника. У случају да одборнику престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат се додељује првом следећем кандидату са исте изборне листе коме није био додељен мандат одборника.

У ситуацији када одборнику који је изабран са коалиционе изборне листе престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат се додељује првом следећем кандидату на изборној листи коме није био додељен мандат – припаднику исте политичке странке.

Закон прописује органе и поступак за заштиту изборног права.

Битан закон за систем локалне самоуправе свакако јесте Закон о финансирању локалне самоуправе.¹⁴ Стабилан систем финансирања представља *conditio sine qua non* потпуног остварења функције локалне самоуправе. Позитивно јесте то што се питање финансирања локалне самоуправе код нас регулише посебним законом. Изворни и поверени послови јединица локалних самоуправа финансирају се преко буџета. Закон наводи да се средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом.

Изворни приходи јединица локалне самоуправе јесу приходи које локална самоуправа оствари на својој територији. То су:

- порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон;
- локалне административне таксе;
- локалне комуналне таксе;
- боравишна такса;
- накнаде за коришћење јавних добара у складу са законом
- концесиона накнада
- друге накнаде у складу са законом;
- приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку;
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи јединица локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе;
- приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима;
- приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе;
- приходи по основу донација јединици локалне самоуправе;
- приходи по основу самодоприноса.

Стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком,

¹⁴Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006 и 47/2011.

у складу са законом. Постоји законска обавеза да се приликом утврђивања предлога одлука о изворним приходима одрже јавне расправе. Одлуке се могу мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину. Изузетно, одлуке се могу изменити и у случају доношења, односно измене закона или другог прописа којим се уређују изворни приходи јединице локалне самоуправе.

Са нивоа републике, јединици локалне самоуправе припадају *уступљени приходи* и *трансфери*. У уступљене приходе спадају приходи од уступљених пореза (порез на доходак грађана, порез на наслеђе и поклон и порез на приход од преноса апсолутних права), приходи од уступљених накнада (годишња накнада за моторна возила, тракторе и прикључна возила; накнада за загађивање животне средине; накнада за коришћење минералних сировина; накнада за извађени материјал из водотока; накнада за коришћење шума; накнада за коришћење вода; накнада за промену намене пољопривредног земљишта; накнада за коришћење природног лековитог фактора; туристичка накнада; друге накнаде у складу са законом). *Трансфери* представљају средства која се из републичког буџета преносе општинама, а могу бити ненаменски и наменски. Ненаменски се деле на *трансфер за уједначавање* који се расподељује јединицама локалне самоуправе чији су приходи по глави становника по основу уступљених пореза испод одређеног процента просека општина (без градова); *оштии трансфер* који се расподељује свим јединицама локалне самоуправе према критеријумима утврђеним овим законом; затим, *компензациони трансфер* којим се надомешта део изгубљених прихода који настаје по основу промене републичких пореских прописа; те *трансфер солидарности* који се расподељује свим јединицама локалне самоуправе, изузев града Београда, на основу степена развијености. Наменски трансфери чине трансфере који се користе за финансирање одређених функција и задатака и могу бити: функционални трансфер – трансфер који се користи за финансирање издатака у оквиру одређене функције и наменски трансфер у ужем смислу – трансфер који се користи за тачно одређену сврху, односно врсту издатка за коју је трансфер додељен.

Један од инструмената, карактеристичан за финансирање потреба јединица локалне самоуправе, јесте *самодойринос*, који се може увести за финансирање одређених потреба грађана јединице локалне самоуправе или појединог њеног дела. Одлуку о увођењу самодоприноса грађани доносе референдумом, у складу са прописима којима је уређен поступак непосредног изјашњавања грађана, ако Законом о финансирању локалне самоуправе није друкчије одређено. Облик и начин непосредног изјашњавања грађана уређује се статутом јединице локалне самоуправе. Одлуку доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају. Изјашњавају се и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се прикупљају средства, али 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 који имају право да учествују на самодоприносу. Одлука о увођењу самодоприноса мора да садржи потребе, односно намене за које се средства прикупљају; подручје на коме се средства прикупљају; време за које се средства прикупљају; укупан износ средстава која се прикупљају; обвезнике, начин и рокове извршавања самодоприноса, као и лица која се ослобађају те обавезе; висину самодоприноса (основица, пропорционална стопа и др.); начин вођења евиденције о средствима; износ и јединицу мере прерачунавања када се самодопринос изражава у раду, превозничким и другим услугама; начин остваривања надзора грађана у наменском коришћењу средстава; начин враћања средстава која се остваре изнад износа који је одлуком одређен. У Србији, а нарочито у Војводини, постоји вишедеценијска пракса увођења самодоприноса, али, и поред тога, у последње време тај институт изазива многобројне контроверзе. Знатан број финансијских стручњака сматра да је самодопринос као инструмент превазиђен, а сличног су мишљења и стручњаци из европских земаља и Сједињених Америчких Држава. И приликом доношења одлука о самодоприносу, појављују се велики проблеми (најчешћи проблем јесте како обезбедити да на референдум изађе законом прописан број грађана), те су одлуке о самодоприносу јединица локалне самоуправе једна од најчешћих тема на седницама Уставног суда. У сваком случају, требало би у будућем периоду решити питање самодоприноса на начин комплементаран најразвијенијим системима локалне самоуправе.

Поред системских и низ других закона утиче на функционисање локалне самоуправе тако што уређују поједине односе битне за функционисање локалне самоуправе или тако што у појединим областима делом предвиђа одређене обавезе јединицама локалне самоуправе. То су Закон о јавној својини, Закон о раду, Закон о радним односима у државним органима, Закон о комуналним делатностима, Закон о буџетском систему, Закон о јавном дугу, Закон о заштити животне средине, Закон о култури, Закон о спорту, Закон о туризму и други.

5. ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Организација власти у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији регулисана је Уставом Републике Србије и Законом о локалној самоуправи.

Устав Републике Србије у члану 180 регулише питање органа територијалне аутономије и локалне самоуправе. Овде ће бити наведен део који се односи на локалну самоуправу. Став 1 поменутог члана предвиђа да је скупштина највиши орган власти у јединици локалне самоуправе. У ставу 2 истог члана каже се да скупштину јединице локалне самоуправе чине одборници, а став 3 члана 180 наводи да се одборници бирају на период од четири године, на непосредним изборима у складу са законом. Став 5 наведеног члана прописује обавезу омогућавања сразмерне заступљености припадника националних мањина у јединицама локалне самоуправе национално мешовитог састава. У члану 191 Устава Републике Србије наводи се да су органи општине – скупштина општине и други органи – одређени статутом, у складу са законом, а да скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом.

Закон о локалној самоуправи раздваја облике остваривања локалне самоуправе на општину, град и град Београд и сходно томе у закону су раздвојени и органи наведених облика.

5.1. Општина

Члан 27 Закона о локалној самоуправи наводи да су органи општине: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа.

5.1.1. Скупштина општине

Основне одредбе

Закон о локалној самоуправи, попут Устава, наводи да је скупштина највиши орган власти у општини који обавља основне функције локалне власти утврђене Уставом, законом и статутом. Скупштину општине чине одборници изабрани на непосредним изборима, тајним гласањем. Раније је већ говорено о начину и поступку избора одборника. Број одборника у скупштини општине утврђује се статутом с тим да Закон о локалној самоуправи прописује да тај број не може бити мањи од 19 нити већи од 75 одборника.

Одборник у скупштини општине не може бити лице запослено у општинској управи и лице које именује, односно поставља скупштина општине. Даном потврђивања одборничког мандата лицу које је именовала, односно поставила скупштина општине престаје функција, а запосленом у општинској управи мирују права и обавезе из радног односа.

Скупштина општине има председника скупштине. Председник скупштине организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом општине. Председник скупштине, на предлог најмање трећине одборника, бира се из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине.

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

Закон о локалној самоуправи у члану 32 наводи надлежности скупштине општине, тако да скупштина општине:

1. доноси статут општине и пословник скупштине;
2. доноси буџет и завршни рачун општине;
3. утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;
4. доноси програм развоја општине и појединих делатности;
5. доноси урбанистички план општине и уређује коришћење грађевинског земљишта;
6. доноси прописе и друге опште акте;
7. расписује општински референдум и референдум на делу територије општине, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи и утврђује предлог одлуке о самодоприносу;
8. оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и надзире њихов рад;
9. именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте, у складу са законом;

10. бира и разрешава председника скупштине и заменика председника скупштине;
11. поставља и разрешава секретара скупштине;
12. бира и разрешава председника општине и, на предлог председника општине, бира заменика председника општине и чланове општинског већа;
13. утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који општини припадају по закону;
14. утврђује накнаду за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;
15. доноси акт о јавном задуживању општине, у складу са законом којим се уређује јавни дуг;
16. прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских објеката;
17. даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану;
18. даје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу;
19. даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине;
20. обавља и друге послове утврђене законом и статутом.

Тачка 20 напред наведеног члана Закона о локалној самоуправи, која каже да скупштина обавља и друге послове утврђене законом и статутом, разрађена је у статутима скоро свих локалних самоуправа у нас, тако што се као надлежност скупштине набрајају и послови који су посебним законима из разних области (школства, здравства, културе, пољопривреде и др.) стављени у делокруг локалне самоуправе, као и надлежности које локална самоуправа сама утврди као надлежност скупштине. Сходно томе, у статутима општина, знатно више послова је стављено у надлежност скупштине, него у самом Закону о локалној самоуправи.

Скупштина може пуноважно да одлучује ако је на седници присутна већина од укупног броја одборника. Одлуке се доносе већином присутних одборника, уколико законом или статутом није прописано другачије. На пример, о доношењу статута, буџета и урбанистичких планова одлучује се већином од укупног броја одборника.

Седницу скупштине општине сазива председник скупштине, по потреби, а најмање једном у три месеца. Председник скупштине јесте дужан да седницу закаже на захтев председника општине, општинског већа или једне трећине одборника, у року од седам дана од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева. У случају да председник скупштине не закаже седницу у року из става 2 овог члана, седницу може заказати подносилац захтева, а председава одборник кога одреди подносилац захтева. Председник скупштине може одложити седницу коју је сазвао само у случају када не постоји кворум потребан за рад, а у другим случајевима о одлагању седнице одлучује скупштина. Седнице скупштине су јавне, а јавност се може искључити из разлога безбедности или из других разлога утврђених законом.

Скупштина оснива радна тела за разматрање одређених питања из своје надлежности. Радна тела могу бити стална или привремена. Састав радних тела, њихов састав и начин рада утврђује се статутом општине и пословником о раду скупштине општине.

Пословник о раду скупштине представља акт који доноси скупштина и којим се утврђује начин припреме, вођење седнице и њен рад, облик и рокови за подношење амандмана на предлоге аката које доноси скупштина, трајање дискусија одборника, председника одборничких група и функционера општине; такође, утврђују се и друга питања од значаја за ефикасан рад скупштине.

Скупштина општине има секретара који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Секретар скупштине се поставља, на предлог председника скупштине, на четири године и може бити поново постављен. За секретара скупштине општине може бити постављено лице са завршеним Правним факултетом, положеним стручним испитом за рад у органима управе и радним искуством од најмање три године. Скупштина општине може, на предлог председника скупштине, разрешити секретара и пре истека мандата. Секретар може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности. Заменик секретара скупштине општине поставља се и разрешава на исти начин и под истим условима као и секретар.

Проблеми уочени у пракси¹⁵

Једну од карактеристика поимања демократије у друштвима у транзицији, какво је још увек наше друштво, представља и недовољно уважавање институција друштва од субјеката који чине саставни елемент одређене институције. Иста јесте и ситуација када су у питању и представничка тела, било на нивоу државе, било на нижем нивоу. Пракса да се политичка борба са нивоа расправе пренесе на ниво кворума, односно неке врсте бојкота рада скупштине присутна је како у републичкој скупштини тако и у скупштини аутономне покрајине али и у скупштинама локалних самоуправа.

На нивоу локалне самоуправе чест је случај да коалиција или странка која је формирала власт има незнатну већину у односу на опозицију. Ситуације у којима пред седницу скупштине поједини одборници који су „језичак на ваги“ постављају захтеве, уз став да уколико ти захтеви не буду прихваћени они неће присуствовати седници, такође су честе, што уз скоро обавезан изостанак опозиционих одборника доводи до непостојања кворума за доношење одлука. Описана појава је до апсурда присутна у локалним парламентима у Србији, тако да има случајева да седнице скупштине трају и по неколико месеци. Друга ситуација

¹⁵Проблеми и питања у функционисању органа локалне самоуправе наведени у овој публикацији су резултат непосредних искустава запослених и функционера на пословима у оквиру органа јединица локалне самоуправе у Републици Србији, прикупљених при изради аналитичких извештаја за потребе Сталне конференције градова и општина.

јесте та да не могу почети седнице сазване на захтев трећине одборника по члану 34 став 2 Закона о локалној самоуправи, ако се ради о одборницима који не чине владајућу већину. У случају из става 3 истог члана, односно када председник не закаже седницу на захтев трећине одборника, те седницу закаже подносилац захтева, дешава да потом председник закаже седницу за исти дан и час са другачијим дневним редом.

Наведено је да у општинама не може бити мање од 19 нити више од 75 одборника. Анализа ситуације на терену је показала да је предвиђени распон проблематичан на обе стране, и по питању минималног броја одборника и по питању максималног броја. У Републици Србији постоји одређен број малих општина, које имају од 2.500 до 10.000 становника. Чињеница сама по себи представља проблем за политичке странке и друге подносиоце листа за одборнике да пронађу 19 кандидата за одборнике на територији своје општине. Друга врста проблема присутна је када је реч о максималном броју одборника. Многе општине су поред дневнице за присуство на седници скупштине и путних трошкова предвиделе да одборници добијају редовну паушалну месечну накнаду. У појединим, економски снажнијим општинама, предвиђена накнада није занемарљива и практично представља одређену врсту зараде. Када се има у виду општа економска ситуација и чињеница да су буџети јединица локалне самоуправе пренапрегнути, смањење броја одборника се показује као економски оправдано.

Положај секретара скупштине и његов однос са другим органима јединице локалне самоуправе јесте прилично нејасан. Секретар скупштине има статус функционера. Послови и радни задаци секретара, то јест послови и радни задаци целокупне скупштинске службе, уређују се актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, који доноси начелник општинске управе, а на који сагласност даје општинско веће, што значи друга два органа у оквиру система организације локалне власти. Последица таквог стања се огледа у питању одговорности и субординације при припреми материјала и аката за седнице скупштине, која се дели између секретара скупштине и начелника управе.

Постоје и отворена питања која су у вези са радним телима скупштине. Сврха постојања радних тела јесте та да одређена питања из надлежности скупштине детаљно размотре не само одборници, већ и стручњаци доказани у области на коју се поједино питање односи. Поред готово редовне појаве да се на дневни ред седница скупштина стављају питања без мишљења надлежних радних тела, честа је и ситуација да се мишљења, предлози и амандмани радних тела у потпуности игноришу, мада је најчешће реч о стручним примедбама којима треба да се побољша квалитет акта који доноси скупштина.

5.1.2. Извршни органи општине

За организацију извршне власти у јединицама локалне самоуправе у Србији каже се да је бицефална, што значи да је подељена између два органа извршне власти, председника општине и општинског већа.

5.1.2.1. Председник општине

Председника општине бира скупштина општине из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине. Председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Председник скупштине општине предлаже кандидата за председника општине. Кандидат за председника општине предлаже кандидата за заменика председника општине из реда одборника, кога бира скупштина општине на исти начин као председника општине. Председнику општине и заменику председника општине избором на те функције престаје мандат одборника у скупштини општине. Председник општине и заменик председника општине јесу на сталном раду у општини.

Члан 44 Закона о локалној самоуправи предвиђа следеће надлежности председника општине, те он:

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

Истоветно са надлежностима скупштине општине, и у случају надлежности председника општине велика већина јединица локалне самоуправе, у својим статутима, проширила је надлежности председника општине, сходно надлежностима из појединих секторских закона, и сходно актима којима се разрађују изворне надлежности општина.

Председник општине може бити разрешен пре истека времена на које је биран, на образложен предлог најмање трећине одборника, на исти начин на који је изабран. О предлогу за разрешење председника општине мора се расправљати и одлучивати у року од 15 дана од дана достављања предлога председнику скупштине.

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

5.1.2.2. Општинско веће

Други орган који чини извршну власт у општинама у нас јесте општинско веће. Реч је специфичном органу, с обзиром на састав али и на надлежност. Општинско веће, као орган, први пут је предвиђено у систему локалне самоуправе Законом о локалној самоуправи од 2002. године и предмет је супротстављених мишљења и у теорији и у пракси.¹⁶

Општинско веће чине председник општине, заменик председника општине, као и чланови општинског већа чији је број утврђен статутом општине и које бира скупштина општине, на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника. Кандидате за чланове општинског већа предлаже кандидат за председника општине. Истовремено са одлучивањем о избору председника општине, скупштина општине одлучује и о избору заменика председника општине и чланова општинског већа. Председник општине јесте председник општинског већа а заменик председника општине је члан општинског већа по функцији. Општинско веће може да броји највише 11 чланова, које скупштина општине бира на предлог председника општине. Чланови општинског већа које бира скупштина општине не могу истовремено бити и одборници, а могу бити задужени за једно или више одређених подручја из надлежности општине. Одборнику који буде изабран за члана општинског већа престаје одборнички мандат. Чланови општинског већа могу бити на сталном раду у општини.

Закон предвиђа седам надлежности општинског већа. Члан 46 Закона о општинској самоуправи каже да општинско веће:

¹⁶Закон о локалној самоуправи од 2002. године предвиђао је да извршну функцију у општини обавља председник општине, који је био биран на период од четири године непосредним и тајним гласањем. Закон је прописивао и начин престанка мандата председника општине, од којих је новина била та што је председник могао бити опозван са функције и пре истека мандата на који је изабран, а на предлог 10 процената бирачког тела, на предлог већине од укупног броја одборника и на предлог владе. О опозиву предлога одлучивали су грађани, непосредним изјашњавањем. У делокруг овлашћења председника стављене су најважније надлежности једног извршног органа. Концепт чистог такозваног градоначелничког система нарушило је уграђивање у закон још једног органа, који је назван општинско веће. Закон је дефинисао општинско веће као орган који усклађује остваривање функција председника општине и скупштине општине и обавља контролно-надзорну функцију над радом општинске управе. Надлежности већа су биле да: утврђује предлог одлуке о буџету општине, да надзире рад општинске управе, да поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком коју доноси скупштина општине, да решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из изворног делокруга општине и да помаже председнику општине у обављању других послова из његове надлежности. Чланове већа је бирала скупштина општине на предлог председника општине, а уколико члан већа кога предложи председник општине два пута буде одбијен, скупштина је сама бирала члана већа. Општинско веће, дефинисано на такав начин, представљало је компромис тадашњем односу политичких снага у земљи, а разлог да се општинско веће нађе у Закону о локалној самоуправи била је процена да се градоначелничким системом даје велика моћ појединцима, која није примерена српској политичко-правној традицији.

1. предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина;
2. непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине;
3. доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године;
4. надзире рад општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине;
5. решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине;
6. стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике Србије, односно аутономне покрајине;
7. поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области.

Очигледно је да у закону нема одредбе која се често користи за поједине органе и која је у случају органа општине присутна, а која гласи: „врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине“. Надлежности општинског већа су стога строго утврђене Законом о локалној самоуправи и не могу се проширивати унутрашњим актима општине.

Председник општине представља општинско веће, сазива и води седнице тог већа, одговоран је за законитост рада општинског већа. Такође, дужан је да обустави од примене одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону. Општинско веће може да одлучује ако седници присуствује већина од укупног броја његових чланова. Општинско веће одлучује већином гласова присутних чланова, ако законом или статутом општине за поједина питања није предвиђена друга већина. Организација, начин рада и одлучивања општинског већа, детаљније се уређује његовим пословником, у складу са Законом о локалној самоуправи и статутом.

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

Члан општинског већа може бити разрешен пре истека времена на које је биран, на предлог председника општине или најмање једне трећине одборника, на исти начин на који је и изабран. Истовремено са предлогом за разрешење члана општинског већа, председник општине јесте дужан да скупштини општине поднесе предлог за избор новог члана општинског већа, која истовремено доноси одлуку о разрешењу и о избору.

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

Проблеми учени у пракси

Увођење општинског већа у систем локалне самоуправе, као што је наведено, довело је до опречних мишљења. Решење о подели извршне власти на нивоу локалне самоуправе многи аутори сматрају непримереним и предлажу да се законодавац одлучи или за систем стриктне поделе власти (скупштина, председник општине, општинска управа) или на скупштински систем, где би извршни орган био колективни орган који бира скупштина (извршни одбор до Закона о локалној самоуправи од 2002. године).

Једна од најчешћих и најжешћих критика таквог система извршне власти на локалу односи се на плаћање извршних функционера. Требало би претпоставити да се у потпуности поштује бројни састав извршних органа (председник општине, односно градоначелник и њихови заменици; три помоћника председника, односно пет градоначелника; до једанаест чланова општинског, односно градског већа) у 174 јединице локалне самоуправе у Србији (150 општина и 24 града), то би износило 2.784 плаћена функционера, што је за земљу са великим економским тешкоћама попут Србије огроман трошак.¹⁷

Међусобни однос председника општине и општинског већа изазива одређене контроверзе. Председник општине, по функцији, јесте председник већа, председава седницама и потписује акте већа. Пошто је веће политички орган, реално је сасвим могућа ситуација да председник општине буде у мањини приликом гласања о појединој одлуци, а ту одлуку, сходно својој функцији, после изгласавања мора да потпише. У пракси је, такође, присутна и ситуација у којој, с једне стране, у појединим локалним самоуправама већа имају статус некадашњег извршног одбора скупштине општине, дакле одлучују о скоро свим питањима која спадају у надлежност извршног органа, док, с друге стране има локалних самоуправа у којима се седнице већа одржавају врло ретко; на пример, када је потребно усвојити предлог одлуке о буџету или ради друге формалне ствари.

Потребно је осврнути се и на неколико питања када је реч о положају председника општине. Прво, поставља се питање престанка мандата одборника лицима која су изабрана за председника, односно заменика председника општине. Садашње законско решење предвиђа да одборницима који су изабрани за председника општине и заменика председника општине моментом избора престаје мандат одборника. Закон предвиђа да лица изабрана на функције председника и заменика председника у случају разрешења могу поново стећи статус одборника, под одређеним условима. Такво решење у великој мери дегрира природу одборничког мандата и положај скупштине као највишег органа власти. Много боље решење за такву ситуацију јесте предвидети да председник

¹⁷Професор др Б. Милосављевић, *Прејед моћних побољшања у основним законима о локалној самоуправи у Републици Србији*, публикација издата у оквиру пројекта „Јачање локалне самоуправе у Србији – Фаза 2“, Савет Европе, Београд, 2010, стр. 4

и заменик председника општине задржавају одборнички мандат по избору на извршну функцију (по узору на вестминстерски модел у Великој Британији). Друго питање јесте питање радно-правног статуса председника општине и његове обавезе да буде на сталном раду у општини. Постоје локалне самоуправе у којима је председник волонтер, а то је у супротности са законском одредбом о сталном раду. Сходно чињеници да је општина правно лице, дакле субјект правног промета у класичном смислу, неопходно је да лице које представља и заступа општину, а то је председник општине, буде стално запослено.

5.1.3. Општинска управа

Четврти орган у систему организације власти на нивоу општине представља општинска управа. Закон о локалној самоуправи од 2007. године је управу поново дефинисао као орган, што није био случај са њеним статусом по Закону од 2002. године. Према садашњем Закону о локалној самоуправи општинска управа:

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

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

Општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник. За начелника општинске управе може бити постављено лице које има завршен Правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци. У општинској управи, образованој као јединствени орган, за обављање сродних послова, могу се оформити унутрашње организационе јединице.

У случајевима када 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.

Начелника општинске управе, односно управе за поједине области поставља општинско веће, на основу јавног огласа, на пет година. Начелник општинске управе може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменик начелника општинске управе се поставља на исти начин и под истим условима као начелник. Руководиоце организационих јединица у управи распоређује начелник.

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

Законодовац управу види пре свега као стручни и професионални орган. Стога је законска одредба изричита у томе да 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.

Надлежности управе се могу груписати на следеће послове:

1. *стйручно-йријремне* (припрема нацрте прописа и других аката које доносе скупштина општине, општинско веће и председник општине);
2. *извршно-решавајуће* (извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа и спроводи законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини, решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине);
3. *контйролне* (обавља послове управног надзора над спровођењем прописа и других општих аката скупштине општине).

У оквиру послова управног надзора, управа може:

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

У поступку пред општинском управом приликом решавања о правима и обавезама грађана и правних лица, примењују се прописи о управном поступку.

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

покрећу иницијативе, предлажу пројекте и дају мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој у областима за које су постављени и обављају друге послове утврђене актом о организацији општинске управе. Помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине. У општинској управи може бити постављено највише три помоћника председника општине.

Проблеми уочени у пракси

Управа, према замисли законодавца, јесте стручан деполитизован орган, чија је првенствена сврха да припрема и спроводи прописе у областима које су у надлежности локалне самоуправе. У последње време, у стручној и политичкој јавности се посебно наглашава потреба за потпуном деполитизацијом управе и критикује појава да се после избора у локалним самоуправама у којима дође до промене политичке опције врши својеврсно „прочишћавање“, односно ситуација да се велики број запослених, који су по процени нове владајуће опције симпатизери супротне политичке опције смењују са положаја, мења им се радно место или се отпуштају, а на њихова места примају се политички подобни и заслужни кадрови. Описана пракса има и стручне и економске последице по општине, будући да је потребно извесно време да се новопримљени кадрови обуче за рад у локалној самоуправи, а добра обученост захтева и одређена улагања. С друге стране, искључиво из политичких разлога, олако се решава кадрова који су стекли одређено искуство. У припреми је закон о службеницима у локалним самоуправама који прецизно регулише положај запослених, каријерно напредовање, увођење платних разреда, оцењивање запослених, што би требало да допринесе стварној професионализацији локалних самоуправа.

Посебно питање јесу могућности већине општина да одговоре кадровским потребама наметнутим основним и секторским законима који регулишу надлежности локалне самоуправе. На пример, законом је прописано да послове матичара могу обављати лица са завршеним факултетом друштвеног смера, што не представља проблем за градове и веће и средње општине, али је велики проблем за мање и разуђене општине, са великим бројем месних заједница. Постоје општине у Србији у којима у целокупној организацији управе раде два дипломирана правника, док закон, на пример, налаже формирање служби правне помоћи, а да се не говори о пословима у области грађења, инспекцијске проблематике и сличним примерима. Спорост и тромост администрације у решавању питања из своје надлежности јесте редовна ставка извештаја свих међународних организација које оцењују стање у Србији. Поред осталог, и недовољна кадровска обученост представља разлог за такву перцепцију локалних самоуправа у Србији у очима потенцијалних инвеститора, изузимајући примере добре праксе, којих има, али недовољно.

Унутрашња организација, као и систематизација радних места чине важан сегмент у организацији општинске управе. Акт о унутрашњој организацији доноси скупштина општине. Будући да не постоје начела нити препоруке, унутрашња организација је различита од случаја до случаја, што неретко доводи до ситуације да се у исту организациону јединицу сврстају послови који немају ничег заједничког.

На пример, у једној локалној самоуправи у исту организациону јединицу сврстани су борачко-инвалидска заштита и локални економски развој. Слична ситуација јесте и са актом о систематизацији, који доноси начелник општинске управе, а на који сагласност даје општинско веће. Послови често нису прецизно описани – за поједине послове се прописује алтернативна стручна спрема, у опис послова се уводе звања, што је све у супротности са самом природом акта о систематизацији.

И положај начелника општинске управе јесте специфичан. Наведено је већ да закон предвиђа да начелник општинске управе има завршен Правни факултет, пет година радног искуства у струци и положен стручни испит за рад у органима државне управе. Начелника поставља и разрешава општинско веће на основу јавног конкурса. Мандат начелника је за годину дана дужи од једног изборног циклуса, што, као и начин избора јавним конкурсом, говори о намери законодавца да покуша да деполитизује функцију начелника општинске управе. У пракси, такав покушај није имао ефекта. Будући да у законима не постоје услови под којима се може разрешити начелник управе за време трајања мандата, већ одредба о томе да општинско веће поставља и разрешава начелника општинске управе, у локалним самоуправама у којима дође до смене политичких опција, начелник се разрешава без обзира на то што његов мандат још није истекао. С друге стране, има и разлога који говоре против тога да функција начелника управе буде потпуно деполитизована. У таквом систему локалне самоуправе, начелник управе јесте први сарадник председника општине, те је нужно да између лица која обављају две најважније извршилачко-управљачке функције постоји пуно поврење. Поготово што је и законска одговорност за, на пример, располагање средствима буџета подељена између председника општине и начелника управе. Имајући у виду да је у Србији, како сматра Слободан Јовановић, перманентно присутна „страначка мржња“, тешко се може наћи пример успешне сарадње између председника и начелника који нису проистекли из исте или сличне политичке опције. У овом тренутку, примереније би било решење да се и мандат начелника веже за један изборни циклус, уз могућност да исто лице може да буде више пута постављено на функцију начелника.

5.1.4. Самосталне институције и службе

Закон о локалној самоуправи и други закони предвиђају формирање неколико независних и самосталних институција чији је циљ да се унапреди положај локалне самоуправе, да се штите права грађана, да се обезбеди контрола трошења буџетских средстава.

- *Заштитник грађана (омбудсман)* предвиђен је чланом 97 Закона о локалној самоуправи, који каже да се у локалној самоуправи може установити заштитник грађана, који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреду учињене актима, радњама или нечињењем органа управе или јавних служби, ако се ради о повреди прописа или аката јединица локалне самоуправе. Две или

више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљењу заједничког заштитника грађана. Начин и поступак избора, надлежност и овлашћења, престанак дужности регулишу се статутом и одлуком скупштине. Институција заштитника грађана функционише и даје резултате на нивоу Републике Србије и Аутономне Покрајине Војводине, а формирана је и на нивоу једног броја градова и општина. Главни проблем у функционисању на нивоу локалне самоуправе састоји се у томе како обезбедити потпуну независност заштитника грађана, будући да је његов избор, али и финансирање његовог рада везано за органе које би требало да контролише. Сходно томе, заштитник грађана често представља само форму којом се жели показати испуњеност највиших стандарда у области заштите људских права. С друге стране, грађани се често обраћају заштитнику грађана за ствари за које он није надлежан, већ је реч о компетенцији других органа. Међутим, и када заштитник грађана утврди да је учињена повреда права грађана, орган чијим актом је повреда учињена не реагује на акте заштитника грађана, сматрајући његову улогу другоразредном и неважном. Неопходна је промена прописа која би омогућила потпуну независност заштитника грађана (нарочито финансијску) како би ова врло важна институција за функционисање демократског друштва добила своју праву афирмацију.

- *Јавни правобранилац* представља институцију која је установљена Законом о јавном правобранилаштву, у коме се каже да послове заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, града и општине обавља јавно правобранилаштво. Закон директно установљава републичког јавног правобраниоца, док се оснивање на нивоу покрајине, града и локала врши статутом, односно одлуком. Институција јавног правобраниоца јесте веома важна за целокупан државни систем али је на нивоу локала доживела деградацију доношењем Закона о средствима у својини Републике Србије од 1995. године, када је имовина градова и општина прешла у државну својину, што је у периоду од усвајања закона у знатној мери уназадило положај локалне самоуправе код нас. Практично, заштита имовинских права општине била је у рукама републичког јавног правобранилаштва, будући да је сва имовина била укњижена на републике, с тим што су општине имале право коришћења. Локални јавни правобраниоци су били сведени на ниво сарадника републичког правобранилаштва. Апсурд је била ситуација у којој локалне самоуправе имају својство правног лица, а немају право на сопствену имовину. Усвајањем Устава од 2006. године декларативно се општинама враћа право на имовину, док се у пракси поступак враћања имовине коначно завршава усвајањем Закона о јавној својини 2011. године. Будући да је поступак укњижавања имовине јединица локалне самоуправе при крају, за очекивати је реанимацију значаја локалних јавних правобранилаштава.

- *Буџетски инспектор* јесте служба успостављена Законом о буџетском систему. Чланом 85 Закона о буџетском систему прописано је да надлежни извршни орган јединице локалне самоуправе оснива службу за буџетску инспекцију локалне самоуправе, која је надлежна за спровођење инспекције над директним и индиректним корисницима средстава буџета јединице локалне самоуправе; јавним предузећима

и установима, правним лицима над којима јединица локалне самоуправе има више од 50 процената капитала или више од 50 процената гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50 процената укупног прихода и над правним лицима и другим субјектима којима су директно или индиректно додељена средства буџета јединице локалне самоуправе за одређену намену и другим субјектима који користе средства буџета јединице локалне самоуправе на основу задуживања, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и друго. Функција буџетске инспекције представља контролу примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава, организација, предузећа, правних лица и других организација. Буџетска инспекција је овлашћена да изриче и одређене мере, подноси извештаје, уз обавезу јединице локалне самоуправе да буџетској инспекцији омогући одговарајуће услове за рад и приступ свим траженим подацима, документима, извештајима и информацијама.

Проблеми уочени у пракси

Основни проблем код самосталних институција и служби чини омогућавање њихове пуне независности у раду. У складу са феноменом манифестационог менталитета код нас, односно појаве да се окружењу покаже да одређена институција постоји, нужно је истаћи да су код нас донети многи прописи који би требало да под контролу ставе вршење јавне власти. Проблем настаје када одређене институције и службе почињу да испуњавају своју сврху и уђу у поступак контроле. На сваки начин, одговорни људи у органима који се контролишу праве опструкцију поступка контроле. С друге стране, и органи који су дужни да независним службама омогуће основне услове за рад, свесно пролонгирају своју обавезу, а све у циљу што каснијег отпочињања процеса контроле рада јавне власти.

На нивоу локалне самоуправе проблеми су истоветни. Пошто независни органи и службе контролишу и органе који их формирају и који финансирају њихов рад и зараде, у већини ситуација нема потпуне независности. Један од предлога којим је могуће побољшати независност самосталних органа на нивоу локалне самоуправе јесте тај да се њихово финансирање (зарада и материјални трошкови) врши из републичког, односно покрајинског буџета. Такође, потребно је таксативно навести разлоге за евентуалну смену руководилаца независних институција и њихов мандат регулисти тако да се не поклапа са мандатом изабраних основних органа у јединици локалне самоуправе. Наравно, подршка грађана, невладиних организација и независних медија раду контролних институција и служби представља врло важан и неопходан услов остварења њихове функције.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Основно питање које се намеће на основу урађене анализе јесте: да ли је садашњи концепт локалне самоуправе код нас, укључујући и начин организације власти, адекватан савременим решењима у свету, српској политичкој традицији, политичкој култури и политичкој свести, како грађана тако и носиоца политичке активности, као и економској снази саме државе и јединица локалне самоуправе.

Потребно је истаћи, пре покушаја да се одговори на горе наведена питања, да се локална самоуправа у Србији у последње време полако враћа у фокус и стручне и политичке јавности. Од појма који је највишим политичким круговима представљао само базу за прикупљање гласова и на који се обраћала пажња првенствено у политичким кампањама, највише заслугом самих локалних самоуправа, положај се и финансијски и институционално прилично поправио. Доношење Закона о јавној својини, којим је локална самоуправа, у складу са Уставом, поново стекла право на своју имовину је сигурно најзначајнији корак у процесу јачања локалне самоуправе. Предлог измена Закона о локалној самоуправи, који би требало да буде усвојен ове године, на трагу је даљег побољшања положаја локалне самоуправе. Могућност да и општине формирају комуналну полицију, прецизније регулисање месне самоуправе, проширење надлежности општинског већа, поред осталог, представљају уважавање мишљења локалних самоуправа. Но, с обзиром на стварни значај локалне самоуправе за демократски развој земље, а и када се упореди положај локалне самоуправе у најразвијенијим демократијама Европе и света са стањем у локалној самоуправи код нас, сигурно да има простора за унапређење положаја локалне самоуправе.

Први корак би требало да буде преиспитивање садашње територијалне организације локалне самоуправе у Србији и с тим у вези преиспитивање монотипског система организације општина. Очигледно је да велики број мањих и средњих општина нема ни кадровске ни материјалне капацитете за квалитетну реализацију свих надлежности које по позитивним прописима припадају општинама.

Један од уочених проблема, а који је у вези са политичком културом код нас јесте „политизација“ локалне самоуправе. Често је случај да се на седницама локалних скупштина, уместо тема које су од значаја за свакодневни живот грађана, дискусија развије тако да се расправља о темама из високе политике, наравно

уз промовисање страначких програма одборника који дискутују, тако да тачка дневног реда која се односи на проблем у локалу остане недовољно добро анализирана, што касније производи последице. Узрок таквој ситуацији јесте то што су по садашњем, пропорционалном систему, одборници војници партије, углавном и потпуно непознати бирачком телу у једници локалне самоуправе. Сходно томе, један од будућих корака у измени регулативе о локалној самоуправи требало би да буде измена изборног система и увођење или већинског или комбинованог пропорционалног система за избор одборника скупштине општине.

Поред промене изборног система, потребно је и изменити одредбу о распону минималног и максималног броја одборника и тај распон предвидети у односу 11–55, што у постојећој ситуацији одговара и важећој територијалној организацији у земљи, а и економској ситуацији на локалу.

Највећа конфузија је створена код извршне власти, због подељене надлежности између председника општине и општинског већа (градоначелника и градског већа). Ефикасно и економично вођење извршне власти подразумева да је води један орган, а у целокупном систему државне власти у Србији једино на нивоу локалне самоуправе постоји подељена власт између два органа. Управо због такве регулативе постоје ситуације са отвореним ривалитетом између та два органа, а апсурдна је ситуација да председник општине председава већем и да у појединим случајевима потписује решења за која није гласао. За чланове већа често се бирају људи са нижим степеном образовања, а добијају у надлежност области од значаја за развој јединице локалне самоуправе, те и то представља апсурд, као што је и апсурд да веће решава у управном поступку у другом степену и код сложених правних ствари. Даља реформа локалне самоуправе то питање треба да реши или увођењем чистог градоначелничког система или враћањем на систем извршног одбора, као органа општине. Будући да је градоначелнички систем доминантан у савременим правним системима, можда би том систему требало дати предност. Предности градоначелничког система, које се огледају пре свега у бржем реаговању на проблеме у локалној заједници, формирању сопственог тима за спровођење планова представљеним грађанима, као и јасној одговорности непосредно изабраног градоначелника, претежу над манама тог система, од којих се као највећа показала кохабитација, односно случај када је градоначелник из једне политичке опције, а скупштинска већина из друге и када се, због уског партијског интереса, опструише рад органа локалне самоуправе.

Не би требало занемарити ни радно-правни статус и материјални положај функционера и запослених у локалној самоуправи. Садашња ситуација се може окарактерисати као врло конфузна; локалне самоуправе на различите начине регулишу питање плата запослених, а избори сваки пут изазивају стрес код запослених због страха од често примењиване одмазде у случају промене партије која спроводи власт у локалној самоуправи. Локална самоуправа код нас могла би да

буде скоро идеална (да представља сервис грађана) када би материјална примања била солидна и гарантовна, и када би била спроведена професионализација.

Даља реформа локалне самоуправе у Србији јесте неопходна. Важно је да се реформи приступи целовито, односно да се, по заузимању стратешког става и спровођењу свеобухватне јавне расправе, приступи измени постојећих и доношењу нових прописа који регулишу локалну самоуправу (Закон о територијалној организацији Републике Србије, Закона о локалној самоуправи, Закона о локалним изборима, Закона о финансирању локалне самоуправе, Закона о локалним службеницима, Закона о платама у локалној самоуправи, низу системских и секторских закона и др.) одједном, како би локална самоуправа могла да буде мотор демократског и економског развоја Србије.

ЛИТЕРАТУРА

1. Б. Шпадијер, „Локална самоуправа“, *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.
2. Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008.
3. Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.
4. Б. Милосављевић, *Преглед моћних побољшања у основним законима о локалној самоуправи у Републици Србији*, публикација издата у оквиру пројекта „Јачање локалне самоуправе у Србији – фаза 2“, Савет Европе, Београд, 2010.
5. М. Влатковић, *Право локалне самоуправе*, Бесједа, ВЛС, Бања Лука, 2008.
6. Др Ружица Гузина, *Општина у Србији 1839–1918*, Рад, Београд, 1976.
7. М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бујарској (1878–1914)*, Службени гласник, Београд, 2009.
8. А. Ђурђевић, „Локална самоуправа у Србији – од 1804. године до транзиције“, *Локална самоуправа, часопис за теорију и праксу локалне самоуправе*, Серија II, бр. 01/2010, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2010.
9. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
10. Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.
11. Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010.
12. Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006 и 47/2011.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352.07(497.11)

342.25(497.11)

ЉУБОЈА, Бранко, 1965-

Организација власти у локалној самоуправи
у Републици Србији / Бранко Љубоја. -
Београд : Стална конференција градова и
општина, 2013 (Београд : Досије студио). - 57
стр. ; 24 cm

Тираж 500. - Напомене и библиографске
референце уз текст. - Библиографија: стр. 57.

ISBN 978-86-88459-08-2

а) Локална самоуправа - Србија
COBISS.SR-ID 198607628



ISBN 978-86-88459-08-2



9 788688 459082 >

www.skgo.org