

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA
Beograd, Makedonska 22/VIII

LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI: OSNOVNE ODREDNICE
- PRIRUČNIK-

Autor: prof. dr Bogoljub Milosavljević

2004.

SADRŽAJ

Svrha Priručnika

Glava 1. Lokalna samouprava i srodni pojmovi

1. Lokalna samouprava - prethodni pojam
2. Decentralizacija i centralizacija
3. Dekoncentracija, okruzi u Srbiji
4. Regioni, regionalizacija i teritorijalna autonomija
5. Poslovi lokalnog i centralnog nivoa vlasti
6. Lokalna samouprava u Evropi, osnovni tipovi
7. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, principi
8. Evolucija lokalne samouprave u Srbiji
9. Savremeni trenutak lokalne samouprave u Srbiji

Glava 2. Ustavno-pravna pozicija lokalne samouprave u Srbiji

1. Ustav Republike Srbije
2. Zakon o lokalnoj samoupravi
3. Drugi republički zakoni
4. Novi Ustav RS - rešenja za koja se treba zalagati

Glava 3. Organizacija i funkcije jedinica lokalne samouprave

1. Teritorijalna organizacija Republike
2. Osnivanje novih opština, promene granica
3. Grad Beograd i gradovi
4. Položaj gradskih opština
5. Statuti, odluke i drugi opšti akti opština/gradova
6. Funkcije opština i gradova

Glava 4. Struktura organa i službi jedinica lokalne samouprave

1. Skupština opštine/grada, način izbora, funkcije, odlučivanje
2. Predsednik opštine/gradonačelnik, način izbora, funkcije
3. Opštinsko/gradsko veće, izbor, sastav, funkcije
4. Opštinska/gradska uprava, uloga i položaj

5. Mesne kancelarije
6. Saveti za međunacionalne odnose
7. Građanski branilac
8. Opštinski/gradski menadžer i arhitekta
9. Savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave
10. Opštinske/gradske javne službe

Glava 5. Neposredno učešće građana i mesna samouprava

1. Neposredno i predstavničko odlučivanje o lokalnim poslovima
2. Tri zakonska oblika neposrednog učešća građana
3. Mesne zajednice
4. Mesna samouprava u gradovima

Glava 6. Finansiranje i imovina lokalne samouprave

1. Izvori finansiranja lokalne samouprave
2. Budžet opštine/grada
3. Status imovine koju koristi lokalna samouprava
4. Komunalna infrastruktura

Glava 7. Odnosi lokalne samouprave sa centralnim organima i pravna zaštita

1. Uloga i struktura centralnih organa
2. Republička uprava
3. Mogućnosti za uticaj lokalne samouprave na centralne poslove
4. Odnosi povodom izvornih poslova
5. Odnosi povodom poverenih poslova
6. Prava centralnih organa
7. Sredstva za pravnu zaštitu lokalne samouprave
8. Ustavni sud i Upravni sud, organizacija sudske vlasti

Glava 8. Saradnja i udruživanje jedinica lokalne samouprave

1. Međusobna saradnja
2. Međunarodna saradnja
3. Udruživane jedinica lokalne samouprave
4. Uloga asocijacije gradova i opština

- Prilozi:**
1. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
 2. Zakon o lokalnoj samoupravi
 3. Popis literature i normativnih akata

Svrha Priručnika

Ovaj priručnik je namenjen prvenstveno funkcionerima, odbornicima i zaposlenima u organima opština i gradova. U njemu su obrađeni najosnovniji pojmovi o lokalnoj samoupravi, a zatim njena ustavno-pravna pozicija, organizacija, funkcije, organi i službe, oblici neposrednog učešća građana i mesna samouprava, finansiranje, odnosi sa centralnim organima i pravna zaštita, kao i saradnja i udruživanje jedinica lokalne samouprave.

Kao asocijacija svih gradova i opština u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština (dalje: SKGO) među svojim ciljevima ima i taj da svom članstvu pruža stručnu pomoć u ovladavanju specifičnim znanjima koja su potrebna za vođenje i obavljanje složenih poslova iz domena lokalne samouprave. Tim putem se na najbolji način mogu povećati sposobnosti organa i službi lokalnih jedinica da uspešno odgovore novim i sve većim izazovima koji se postavljaju pred njih u savremenom trenutku (demokratizacija i reforme društva, decentralizacija državnih funkcija, nova struktura organa uvedena Zakonom o lokalnoj samoupravi, nova kultura u odnosima javne uprave prema građanima itd.).

Potreba za ovakvom vrstom pomoći je utoliko veća što u nas ne postoji bilo koja forma stalne obuke za odbornike i druge nosioce funkcija u organima lokalne samouprave, koji se, po prirodi stvari, biraju ili postavljaju na određeni period vremena (mandat). Isti je problem prisutan i u pogledu profesionalnih službenika u organima opštinske i gradske uprave, čija je obuka takođe zanemarena, odnosno prepuštena ličnoj inicijativi i učenju na primerima iz prakse. To su bili glavni razlozi za odluku SKGO da pripremanjem i dostavljanjem jednog ovakvog priručnika otpočne svoju aktivnost pružanja stručne pomoći ove vrste.

Prilikom koncipiranja sadržine ovog priručnika, rukovodili smo se time da je svaki priručnik tek pomoćno (priručno) sredstvo, a nipošto zaokružena ili sa naučnim pretenzijama sačinjena studija određenog problema. Poznato je da je lokalna samouprava odavno predmet naučnog interesovanja i da o njenim razičitim aspektima postoje mnogobrojne naučne studije, kako na stranim jezicima, tako i na srpskom jeziku. Kao izrazito multidisciplinarna pojava, ona je predmet socioloških, politikoloških, pravnih, ekonomskih, istorijskih, filozofskih i drugih nauka, a izučava se i kao nastavna disciplina na određenim fakultetima. Otud se u ovom priručniku ne nude ni celovite ni višeslojne obrade pojmova, već se daju kratke, precizne i za praktičare razumljive i upotrebljive odrednice, dok se za šire upoznavanje sa problematikom preporučuju literatura "za dalje proučavanje" i odgovarajući zakonski tekstovi.

GLAVA 1. LOKALNA SAMOUPRAVA I SRODNI POJMOVI

Uvod. – Namena ovog poglavlja je da ponudi relevantne sadržaje za jedan potpuniji odgovor na pitanje šta je to lokalna samouprava, koja su njena osnovna obeležja i kako se pojam lokalna samouprava razgraničava od srodnih pojmova. Po prirodi stvari, pravilno shvatanje lokalne samouprave nije moguće bez osvrta na određena uporedna iskustva i principe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao ni bez ukazivanja na sopstvene tradicije lokalne samouprave i perspektive njenog razvoja.

1. Lokalna samouprava - prethodni pojam

(Sinonimi; Upotreba termina; Nezavisna ustanova; Dinamičan sistem; Složen i vitalan sistem; Jedan od stubova demokratije; Minimalne pretpostavke lokalne samouprave)

1.1. Sinonimi. – Uz pojam lokalna samouprava kao preovlađujući u evropskoj i vanevropskoj praksi, pojedine zemlje za istu pojavu koriste i druge termine, kakvi su lokalna vlast, lokalna autonomija, lokalna uprava, lokalna vlada, lokalna javna uprava, teritorijalna samouprava, lokalni sistem upravljanja i slični. Različitim terminima daje se ponekad i specifično značenje, tako da bi, na primer, lokalna uprava imala značenje najslabijeg stepena samoupravnosti, lokalna vlast značenje jačeg stepena, a lokalna autonomija najjačeg stepena samoupravnosti.

1.2. Upotreba termina. – Ovde će biti korišćeni termini lokalna samouprava, jedinica lokalne samouprave i lokalna zajednica u sledećem značenju:

- lokalna samouprava je naročiti oblik odlučivanja i upravljanja lokalnim zajednicama neposredno od strane stanovnika tih zajednica ili preko biranih predstavničkih i drugih organa tih zajednica;
- jedinica lokalne samouprave je pojedina lokalna zajednica (opština, grad), obrazovana u skladu sa zakonom na užem području državne teritorije; i
- lokalna zajednica je oblik neposredne međusobne povezanosti stanovništva na osnovu prostorne bliskosti.

1.3. Nezavisna ustanova. – Lokalna samouprava je veoma stara ustanova, čiji nastanak prethodi nastanku moderne države. I u modernom dobu, u kome dominira država, lokalna samouprava ima svoj izuzetan značaj i mesto. Ona je institucionalni odgovor na dve temeljne potrebe demokratskog društva: da postoji politička protivteža vlasti centralnih organa, na jednoj strani, i da postoji posebna organizacija za redovno obavljanje poslova kojima se zadovoljavaju lokalne potrebe, na drugoj strani. U granicama određenim ustavom i zakonom, ona vrši određene delove javnih poslova kao sopstvenu nadležnost i u tome uživa priznati stepen slobode. Iako je različita od države, lokalna samouprava je takođe deo državnog sistema i taj sistem redovno utiče na nju i njene funkcije, pa se otud može reći da sve dok postoji države nije ni moguće zamisliti potpunu autonomiju jedinica lokalne samouprave. Ali, ni lokalnu samoupravu nije moguće zamisliti ako ona ne bi uživala određeni stepen nezavisnosti i ako pravom ne bi bile omeđene granice državnog uticaja na nju. U tom je smislu lokalna samouprava nezavisna ustanova od centralnih (državnih) vlasti i, takođe, oblik ograničenja tih vlasti. Zbog toga se kaže da u zemljama sa ustanovama lokalne samouprave, pored horizontalne podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, postoji i vertikalna podela vlasti, jer se vlast odlučivanja i upravljanja

javnim poslovima deli između centralnog (državnog) nivoa i jednog ili više nivoa jedinica lokalne samouprave.

1.4. Dinamičan sistem. – Lokalna samouprava nije izolovana od svog okruženja, već sa njim stoji u odnosima žive međuzavisnosti. Njen izgled i sadržina se stalno menjaju, budući da je ona tesno povezana sa fenomenima kakvi su sloboda, vlast, autonomija, demokratija, civilno društvo, građanin i građanstvo, država, uprava i javne službe. Tradicija lokalne samouprave je u svakom društvu važna, ali je konkretan izgled lokalne samouprave u datom vremenu upravo opredeljen složenim međuodnosima navedenih fenomena, koji deluju u lokalnoj zajednici, društvu i državi. Otud je lokalna samouprava nadasve dinamičan sistem ili pojava i nju, pored tradicije ("onoga što je oduvek bilo" u odnosima između centra i periferije), oblikuju stalno promenljivi unutrašnji procesi, kao i procesi u društvu i državi. Takvi procesi imaju i svoj pravni izraz i oni uslovljavaju da zakonska materija lokalne samouprave bude jedno od najdinamičnijih zakonodavnih područja. Kasnije će biti ukazano na tradicije lokalne samouprave u Srbiji i na osnovne promene koje su pratile njen razvoj u protekla dva veka (→ pod 8).

1.5. Složen i vitalan sistem. – Osim što je dinamičan sistem, lokalna samouprava je i veoma složen sistem, jer ima sopstvene zadatke, odnosno ulogu, svoje organe i službe, imovinu i finansije, specifične političke institucije, procese odlučivanja, propise i izvršni aparat. Ako se radi o jedinicama lokalne samouprave osnovnog (prvog) stepena koje se prostiru na većem području, one će obično imati i strukturu mesne samouprave (mesne zajednice, kvartovi). Na drugoj strani, lokalna samouprava ima i svoju "spoljnu" dimenziju, koja je dvostruka. Prvo, ona ima svoje odnose sa širim zajednicama (autonomnim zajednicama višeg stepena i državom). Drugo, ona je pozvana i slobodna da u izvršavanju niza svojih zadataka sarađuje sa drugim jedinicama lokalne samouprave u zemlji i inostranstvu. Tako posmatrana, lokalna samouprava je na neki način kao slika "države u malom", jer se u upravljanju njenim poslovima sreće veći broj problema koji prate upravljanje državom. Međutim, ono što lokalnu samoupravu odlikuje od države i što istovremeno čini jedan od glavnih razloga za njeno postojanje, jeste upravo njena sposobnost da u rešavanju lokalnih problema ispolji veću vitalnost, inicijativnost i efikasnost, jer je ona ustanova koja raspolaže detaljnim poznavanjem prirode lokalnih problema i koja je bliža građanima i njihovim interesima. Uostalom, u lokalnoj zajednici se neposredno izvršava najveći broj zakona, pružaju najvažnije usluge građanima i ostvaruju procesi političke socijalizacije građana, što joj sve zajedno daje obeležja sistema koji je ne samo složen, već i neposredan, životan i dnevno značajan za njene članove.

1.6. Jedan od stubova demokratije. – Uprkos enormnom širenju uloge savremene države, u današnje vreme snažno se podržava stav da je lokalna samouprava civilizacijska tekovina slobodarskog duha i da ima karakter jednog od bitnih obeležja i temelja demokratskog uređenja. Takvom njenom shvatanju i razvoju posvećen je i najvažniji evropski akt o lokalnoj samoupravi – Evropska povelja o lokalnoj samoupravi od 1985. godine (dalje: EPLS). U tom dokumentu se očuvanje i jačanje lokalne samouprave shvata kao značajan doprinos izgradnji Evrope na načelima demokratije i decentralizacije vlasti. Lokalna samouprava i nije ništa drugo nego oblik ili način ostvarivanja tzv. lokalne demokratije. Kroz nju se realizuje jedan od najvažnijih demokratskih principa po kome građani imaju pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova. Taj se princip može da najneposrednije ostvaruje upravo na

lokalnom nivou vlasti, kroz ustanove lokalne samouprave. Stoga je tačno kada se kaže da bez lokalne samouprave nema uopšte prave demokratije, jer se suština demokratskog uređenja i koncept demokratije utoliko pre mogu da ostvaruju na nivoima vlasti koji su bliži narodu (demosu), nego na centralnom nivou kao udaljenijem od naroda. Osim toga, lokalna samouprava je oduvek imala ulogu svojevrsne "škole demokratije", u smislu praktičnog pripremanja i motivisanja građana za vođenje javnih poslova u širim zajednicama. Vrednost takvih ideja EPLS sve više potvrđuje i najnoviji razvoj u demokratskim zemljama, u kojima dolazi do ponovnog okretanja ka zanemarenim demokratskim i delatnim potencijalima lokalnih zajednica. U tim zemljama se, na jednoj strani, traži lek za neefikasnost države kao monopoliste nad mnogim javnim službama koje inače mogu da se obavljaju lokalno. Na drugoj strani, u lokalnoj samoupravi se vidi jedan od načina za buđenje umrtvljenih demokratskih potencijala građanstva, kako bi se otklonile loše strane odvijanja suštine političkog procesa u uskim krugovima moći, daleko od uvida i uticaja javnosti. U tom smislu, sve više se govori o događanju svojevrsne "renesanse" lokalne samouprave, pri čemu se ne misli na vraćanje njenim starim i preživljenim formama, već na njeno saobražavanje novom ambijentu u kom se odvijaju procesi upravljanja državom, društvom i tržištem.

1.7. Minimalne pretpostavke lokalne samouprave. – Da bi se moglo govoriti o lokalnoj samoupravi u određenoj zemlji, smatra se da je potrebno da budu kumulativno ispunjeni barem sledeći uslovi:

- postojanje utvrđenog kruga javnih poslova lokalnog karaktera, koje jedinice lokalne samouprave obavljaju bez uplitanja državnih organa, izuzev njihove kontrole u pogledu zakonitosti obavljanja tih poslova;
- slobodni izbori lokalnih tela i funkcionera i njihova odgovornost prema biračima, stanovnicima lokalne zajednice (a ne i prema centralnim političkim organima);
- postojanje pravne nezavisnosti jedinica lokalne samouprave, koja im je zakonom i, još bolje, ustavom zagarantovana, s tim da uživaju pravnu zaštitu i da imaju pravni identitet (svojsvo pravnog lica), uključujući njihovo pravo na sklapanje pravnih poslova; i
- postojanje finansijske autonomije, to jest posebnih izvora prihoda za ostvarivanje funkcija lokalne samouprave.

2. Decentralizacija i centralizacija

(Centralizacija u političkom i administrativnom smislu; Proces centralizacije; Osobnosti engleske lokalne samouprave; Decentralizacija; Funkcionalna i teritorijalna decentralizacija; Prednosti i nedostaci decentralizacije; Decentralizacija i centralizacija, savremeno stanje i kretanja; Druga značenja decentralizacije i centralizacije)

2.1. Centralizacija u političkom i administrativnom smislu. – Pod centralizacijom se podrazumeva usredsređivanje (koncentrisanje) vlasti odlučivanja i upravljanja u jednom centru. Ona ima svoj politički i administrativni vid. Politička centralizacija označava usredsređivanje političke vlasti nad čitavom državnom oblašću tako što se ona koncentriše u rukama najviše, suverene vlasti. Administrativna centralizacija je usredsređivanje vlasti upravljanja javnim poslovima u rukama državne uprave, koja je podređena državnom centru, odnosno vladi. Ideji centralizacije protivna je, prema tome, svaka druga autonomna i od centra otuđena vlast nižeg nivoa, jer centralizovana

vlast može da u samoupravi vidi jedino pokorne izvršioce svoje suverene volje. Sva vlast u centralizovanoj državi potiče iz jednog centra i ona teži da odlučuje o svim, ma i najsitnijim lokalnim pitanjima. U državi koja je potpuno centralizovana nema, dakle, uopšte mesta za lokalnu samoupravu.

2.2. Proces centralizacije. – Može se reći da proces političke i administrativne centralizacije traje od postanka prvih država. Kao vreme u kom je taj proces po prvi put ostvaren u smislu obezbeđenja pune dominacije centralnih državnih organa nad svim drugim vlastima unutar države, označava se period stvaranja evropskih apsolutističkih monarhija (uglavnom od XV do XVIII veka). Centralizacija je tada bila put kojim je slaba srednjovekovna država pretvorena u svemoćnu državu, organizaciju sa monopolom legitimnog nasilja u svojim rukama. Pre toga, kroz čitav srednji vek dominantu pojavu je predstavljala slaba centralna vlast suverena (kralja, vladara), kojoj se opirala rascepkana vlast feudalaca, kao i vlasti različitih autonomnih tvorevina kojima je status podaren poveljama i statutima kraljeva i feudalaca (slobodni gradovi, opštine, esnafi, trgovačka udruženja, škole, manastiri). Za te druge subjekte vlasti u društvu, a među njima i za stare ustanove samouprave (slobodne gradove, opštine i seosku samoupravu), centralizacija je značila lišavanje njihovih prava na autonomno upravljanje javnim poslovima koje su oni do tada vršili slobodni od uticaja države.

2.3. Osobenost engleske lokalne samouprave. – Za razliku od kontinentalne Evrope, stvaranje moderne države u Engleskoj imalo je drugačiji tok i izgled, između ostalog i zbog toga što je Engleska, kao ostrvska zemlja, uvek gajila znatne rezerve prema uzorima koji dolaze sa evropskog kontinenta, a naročito prema francuskom centralističkom modelu administracije iz doba Napoleona. Ono što nas ovde posebno zanima, to je da stvaranje moderne engleske države nije bilo praćeno centralizacijom vlasti na račun prava lokalne samouprave. Ustanove lokalne samouprave očuvane su kao autohtone (samobitne) tvorevine sa značajnim nadležnostima, koje u Engleskoj i Velsu uključuju i punu nadležnost za održavanje reda sa pravom na osnivanje sopstvenih policijskih snaga. Nezavisno i odvojeno od lokalne samouprave, za potrebe države razvijan je paralelan sistem njenih upravnih organa kao ustanova centralne vlasti. Na taj način su uspostavljena dva odvojena sistema vlasti, čije nadležnosti utvrđuje parlament i između kojih nema hijerarhijskih odnosa. Državni organi su vremenom dobili izvesna finansijska (dodeljivanje novčanih potpora), usmeravajuća i posredna kontrolna ovlašćenja prema organima lokalne samouprave, što je donekle menjalo poziciju lokalne samouprave, ali još uvek nije narušavalo njenu samostalnost. Tako se dogodilo da je u Engleskoj lokalna samouprava očuvala samostalnost u procesu stvaranja moderne države, dok je na evropskom kontinentu ona najpre bila podvlašćena državi, da bi tek kasnije predstojala borba za njeno osamostaljivanje od državnih vlasti. U tom smislu se i kaže da je engleska lokalna samouprava autohtona ili originerna (izvorna), a lokalna samouprava u kontinentalnoj Evropi oktroisana (podarena) od strane države.

2.4. Decentralizacija. – Već od sredine XIX veka otpočele su kritike na račun preterane centralizacije (naročito u Francuskoj i Pruskoj), jer su njene loše strane bile vidljive na svakom koraku (birokratizovanje čitavog života zemlje, zanemarivanje specifičnih potreba lokalnih područja, gušenje lokalnih inicijativa, gubitak interesa kod građana za učešćem u javnim poslovima, manja demokratičnost, doprinošenje autokratskim težnjama). Na takvim kritikama, kao i na sećanjima na stare ustanove

lokalne samouprave, formulisani su zahtevi za decentralizacijom – za prenošenjem poslova iz nadležnosti državnih organa u nadležnost lokalne samouprave ili drugih autonomnih ustanova. Takvi zahtevi su od početka imali svoju dominantno demokratsku osnovu i motive, kao i svoj administrativno-tehnički izraz. U primeni, decentralizacija je dobila funkcionalni i teritorijalni oblik (→ stav 2.5). Rasprava o prednostima i nedostacima decentralizacije, međutim, i dalje traje (→ stav 2.6), a ona je u današnje vreme postala obeležje većine sistema upravljanja javnim poslovima u svetu, dajući pojedinim sistemima vlasti više ili manje decentralizovan oblik (→ stav 2.7). Pošto decentralizacija znači umanjenje vlasti centralnih organa, uz nju je razvijen i jedan koncept koji priznaje nemogućnost obavljanja poslova lokalnog karaktera iz prestonice, ali ipak zadržava punu vlast centra nad tim poslovima. To je koncept dekoncentracije, koji ne treba mešati sa decentralizacijom, pa će o njemu biti posebno reči (→ pod 3).

2.5. Funkcionalna i teritorijalna decentralizacija. – Decentralizacija se vrši na dva različita načina: kao funkcionalna i kao teritorijalna. Prva se vrši prenošenjem određenih poslova sa državnih organa na pojedine javne službe ili kolektivitete koji ne čine deo teritorijalne organizacije države (na primer, univerzitet, školstvo, zdravstvo, vodoprivredne zajednice, zajednice stanovanja, javni parkovi, udruženja građana). Kod teritorijalne decentralizacije priznaje se određenim teritorijalnim kolektivitetima pravo da samostalno odlučuju o izvesnim javnim poslovima kao poslovima sopstvenog ili izvornog delokruga. Takva teritorijalna decentralizacija naziva se još političkom decentralizacijom i ona je drugo ime za lokalnu samoupravu. Ideji samoupravnosti nije, pri tome, protivno da se nad poslovima iz izvornog delokruga lokalne samouprave zadrži pravo kontrole zakonitosti koje će vršiti sudska vlast i/ili centralni organi uprave. Pored toga, centralna vlast može na organe lokalne samouprave prenositi i vršenje određenih svojih poslova, ali će se tu raditi o tzv. prenesenom ili poverenom delokrugu i tu će mera uticaja i kontrole centralnih vlasti biti veća (→ pod 5). Teritorijalna decentralizacija ima i svoj naročiti vid, širi od smisla lokalne samouprave, koji se označava regionalizacijom i teritorijalnom autonomijom (→ pod 4).

2.6. Prednosti i nedostaci decentralizacije. – Decentralizacija u smislu lokalne samouprave (prenošenja poslova vlasti na organe lokalne samouprave) ima čitav niz dobrih političkih i upravno-tehničkih strana, ali i određene nedostatke. Kao njene dobre strane ističu se: sprečavanje koncentracije političke moći (ona je protivteža centralnoj vlasti); lokalizacija političkih konflikata; omogućavanje građanima da učestvuju u upravljanju lokalnim i poslovima od opšteg interesa; potpunije zadovoljavanje specifičnih lokalnih potreba; poboljšanje kvaliteta javnih službi; veća fleksibilnost (gipkost) u upravljanju; sprečavanje preterane jednoobraznosti u državnom životu; brže i lakše ostvarivanje prava i obaveza građana. Nasuprot tome, decentralizovani sistem je skuplji, složeniji, nosi određenu opasnost od prodora partikularnih interesa na račun interesa državne celine, manje je pogodan za organizovanje javnih službi koje zahtevaju složene i skupe sisteme i otežava primenu jedinstvenih standarda u zadovoljavanju potreba građana. U vezi s ovim poslednjim nedostatkom, naglašava se da lokalna samouprava prvenstveno teži ispoljavanju svoje suverenosti na području finansija, kao i da ponekad troši celokupne prihode na svoj neracionalni aparat, prebacujući na građane teret samofinansiranja komunalnih službi.

2.7. Decentralizacija i centralizacija, savremeno stanje i kretanja. – Kao dva oprečna koncepta, decentralizacija i centralizacija se i danas nalaze u središtu političke borbe između centra i periferije, između centralista i decentralista. Odnos snaga u toj borbi je promenljiv, pa se i ocene o šansama i perspektivama decentralizacije razlikuju. Po jednim, decentralizacija ima veće šanse na uspeh, jer većina zemalja sveta ima više ili manje decentralizovane sisteme vlasti i nastavlja da sprovodi decentralizaciju. Tome se dodaje da tehnološki napredak stimuliše razvoj decentralizacije, jer omogućuje lakše i brže komuniciranje i razmenu informacija. Tako gledano, decentralizacija je popularniji proces od njoj protivstavljene centralizacije, baš kao što je i demokratija popularnija od nedemokratskog uređenja. Na drugoj strani, analitičari države i procesa upravljanja u njoj ukazuju da centralizacija i dalje jača, navodeći brojne razloge za to (širenje uloge države, sve veće regulisanje uslova života građana, stvaranje velikih političkih stranaka koje nemaju interes za lokalnu politiku, koncentracija finansijskih sredstava i javnih službi u rukama države itd.). Istraživanja trendova centralizacije i decentralizacije u proteklih 100 do 150 godina pokazuju da u pojedinim zemljama dolazi do povremenog jačanja kretanja ka decentralizaciji, a potom ka centralizaciji, odnosno da se ti trendovi ciklično smenjuju. Očigledno je da su decentralizacija i centralizacija veoma dinamični procesi u stalnom kretanju, kao i da nalaženje prave mere između poželjnog obima vlasti centra i obima vlasti lokalne samouprave, kako u čisto tehničkom smislu, tako i u smilu razmatranja o demokratiji, nije uopšte jednostavna stvar. Radi se o dve različite težnje koje uporedo deluju u svakom upravno-političkom sistemu, pri čemu ostvarenje krajnjih tačaka tih težnji nije moguće, jer je jasno da postoje poslovi koji moraju da se obavljaju na decentralizovani način, kao i da postoji nužnost da se merama centra ostvaruje jedinstvo ciljeva na čitavom državnom području (→ pod 5).

2.8. Druga značenja decentralizacije i centralizacije. – Pojmovi decentralizacije i centralizacije izloženi su ovde saglasno nameni ovog teksta i u meri u kojoj stoje u vezi sa lokalnom samoupravom. Radi se o uobičajenim shvatanjima tih pojmova kod nas, kao i u zemljama koje su gradile svoju administraciju na francuskim uzorima. Na anglo-američkom području, a uglavnom i u dokumentima sistema OUN, uz pojmove decentralizacije i centralizacije često se koriste odgovarajući atributi da bi se preciziralo značenje (na primer, upravna decentralizacija i politička decentralizacija). Upotrebljeni bez takvih atributa, izrazi decentralizacija i centralizacija imaju značenje generičkih pojmova, tako da se njima obuhvataju i upravni i politički aspekti. Mi smo za upravnu decentralizaciju koristili pojam poveravanje poslova (→pod 5). Na engleskom govornom području, za političku decentralizaciju koristi se i pojam devolucija. Konačno, pojmovi decentralizacija i centralizacija, upotrebljeni bez drugih atributa, imaju i značenja izvan političkog sistema, pa se tako govori o decentralizaciji i centralizaciji odlučivanja u preduzećima i drugim organizacijama.

3. Dekoncentracija, okruzi u Srbiji

(Pojam dekoncentracije; Okruzi u Srbiji)

3.1. Pojam dekoncentracije. – U svojoj biti, dekoncentracija je plod priznanja da se upravljanje od strane države ne može vršiti iz prestonice, već samo na licu mesta ("iz blizine"), ali je ona u isto vreme i svesno odbijanje da se vlast ispusti iz ruku državnih organa i prenese na lokalnu samoupravu. Sam izraz "dekoncentracija" potiče iz

francuske administrativne prakse i njime se označava organizovanje ispostava (ekspozitura) centralnih organa uprave na terenu. Takve ispostave (odeljenja, carinarnice, kapetanije, područne uprave) obavljaju na lokalnim područjima poslove centralne uprave, po aršinima postavljenim u centru (zakonima države, podzakonskim aktima vlade i instrukcijama centralne uprave) i u svemu su podređene vlasti resornog ministra i vlade. Formalni uticaj lokalnog stanovništva i zajednica na rad takvih ispostava ne postoji, a i kad postoji svodi se na mogućnost upućivanja inicijativa i na savetodavnu ulogu (na primer, u obliku građanskih odbora, lokalnih saveta i slično). U tom smislu može se govoriti o tome da ja dekoncentracija prvi, ali tek početni korak ka budućoj decentralizaciji, od koje je još uvek suštinski veoma udaljena. Pošto se kod dekoncentracije ne radi o prenošenju poslova na samoupravne organe, već na delove državnih organa, tu ne može ni biti reči o decentralizaciji. Kao što je već pomenuto, za dekoncentraciju se korsiti i pojam upravna ili administrativna decentralizacija.

3.2. Okruzi u Srbiji. – Tipičan primer za dekoncentraciju predstavljaju okruzi u Srbiji, obrazovani uredbom Vlade (1992) kao područni centri državne uprave i kao isključivo administrativna područja. Nastali su posle ukidanja međuopštinskih regionalnih zajednica (Ustavom od 1990) i ima ih 29, tako da obuvataju područja po više opština. Za grad Beograd i opštine u njegovom sastavu nije obrazovan okrug, budući da su u Beogradu sedišta republičkih organa. Okrug je samo ispostava republičkih ministarstava, u njemu su organizacione jedinice ili pojedini radnici tih ministarstava, koji zajedno čine područni centar državne uprave. Na čelu okruga je načelnik, kog postavlja Vlada. On se stara o obezbeđivanju uslova za obavljanje poslova okruga i ostvaruje saradnju sa organima opština, gradova i autonomnih pokrajina u vezi sa tim poslovima. Okrug, dakle, nije ni oblik decentralizacije ni regionalizacije, već jedino područni centar državne uprave bez bilo kakvih izvornih nadležnosti.

4. Regioni, regionalizacija i teritorijalna autonomija

(Regioni; Regionalizacija i regionalizam; Regioni kao najviši stepen lokalne samouprave; Teritorijalna autonomija; Regionalna država; "Evropa regiona")

4.1. Regioni. – Budući da postoji više tipova regiona, odnosno da se tim imenom označavaju pojave veoma raznolike sadržine (kulturne, ekonomske, socijalne, političke, administrativne), nije moguće ni odrediti jedan i opštevažeći pojam za njih. Ponekad se nazivom region označavaju i delovi područja dve ili više susednih država (prekogranična regionalna saradnja), kao i područja čitavih država (na primer, region Zapadnog Balkana), pri čemu se tu radi o regionalnoj međunarodnoj saradnji, tako da će takva značenja regiona biti ostavljena po strani. Ovde će, dakle, biti reči samo o regionima kao oblastima unutar jedne države. Takvi regioni su u geografskom smislu delovi državnog područja koji su obično prostraniji od područja jedinica lokalne samouprave (opštine, grada, okruga). Formiraju se na temelju istorijskih, kulturnih, jezičkih, etničkih, ekonomskih i drugih specifičnosti pojedinih područja. Posmatrano sa stanovišta njihovih nadležnosti i statusa, regioni se mogu pojaviti kao oblici funkcionalne i teritorijalne decentralizacije. U prvom vidu (kao oblik funkcionalne decentralizacije), regioni mogu da imaju različite specijalne nadležnosti, ali tu ne dolazi do oblikovanja njihovog područja kao teritorije sa opštim nadležnostima koje su tipične kod teritorijalne decentralizacije. Takav tip regiona su, na primer, oblasti za

koje se vrši posebno privredno i prostorno planiranje ili tzv. ekonomski regioni, regioni sa funkcijama u oblasti vodoprivrede ili zaštite životne sredine, administrativni regioni ili regioni nastali u vezi sa specifičnim socijalnim, odnosno etničkim ili kulturnim zahtevima. Na drugoj strani, regioni se mogu formirati kao oblici teritorijalne decentralizacije, i to:

- prvo, kao najviši stepen lokalne samouprave (→ stav 4.3);
- drugo, sa samostalnošću koja je višeg stepena od onog koji ima lokalna samouprava i koja je izjednačena sa klasično shvaćenom teritorijalnom autonomijom (→ stavovi 4.4. i 4.5); i
- treće, u okviru koncepta "Evropa regiona" dolazi do proširenja pojma region na nemačke pokrajine kao federalne jedinice (→ stav 4.5).

4.2. Regionalizacija i regionalizam. – Od pojma region (oblast, pokrajina, regija) izvedeni su pojmovi regionalizacija i regionalizam. Regionalizacijom se označava proces stvaranja regiona, kao i način vođenja razvojne politike države koja uzima u obzir specifične potrebe pojedinih područja i vodi računa o obezbeđivanju njihovog skladnog razvoja. Regionalizam je, pak, težnja pojedinih područja da se konstituišu i priznaju kao regioni sa određenom autonomijom. Ta težnja može da se pretvori od pozitivnog "oblasnog rodoljublja" u negativno usmereni partikularizam i da vodi ka osećanju samodovoljnosti i stremljenima ka secesionizmu (odvajanju od države). Inače, podsticaji za formiranje regiona mogu poticati iz centra ili "odozdo", od strane lokalnih zajednica. U prvom slučaju, region će biti pre "produžena ruka" države i sredstvo njenog uticaja na lokalnu samoupravu, sa prirodom administrativne i političke jedinica. U drugom slučaju, region bi trebalo da bude prevashodno izraz interesa i potreba lokalnih zajednica, tačnije, rezultat njihove međuzavisnosti i oblikovan kao ekonomska i razvojna jedinica.

4.3. Regioni kao najviši stepen lokalne samouprave. – U zemljama koje imaju višestepenu lokalnu samoupravu, region se obično pojavljuje kao njen najviši, treći stepen. Pored svojih izvornih samoupravnih nadležnosti, takvi regioni vrše i značajne državne poslove kao poverene i nalaze se u poziciji viših, kontrolnih organa prema organima lokalne samouprave nižeg stepena. Zato se i kaže da su oni intermedijalni (posrednički) nivoi vlasti između države i jedinica lokalne samouprave nižeg stepena. Takvi regioni su, na primer, obrazovani u Francuskoj osamdesetih godina prošlog veka. Oni izražavaju realno postojeće specifičnosti regionalnih celina zemlje, a njima se dodeljuju kao izvorne nadležnosti određene ekonomske, planske i slične funkcije. Karakter takvih regiona imale su uglavnom i naše međuopštinske regionalne zajednice (1974-1990).

4.4. Teritorijalna autonomija. – Kao oblik teritorijalne decentralizacije različit od lokalne samouprave, teritorijalna autonomija takođe predstavlja vid regionalizacije i nastaje zbog specifičnosti određenih područja. Ali, ovde se radi o specifičnostima koje su jače izražene, odnosno takve da zahtevaju veći stepen političke samostalnosti od onog koji se priznaje lokalnoj samoupravi. Taj stepen političke samostalnosti je, s druge strane, manji od onog koji imaju države članice u federalno uređenoj državi, pa se može reći da je teritorijalna autonomija na pola puta između lokalne samouprave i federalizacije. U pojmu teritorijalne autonomije nalazi se pravo na određeni obim samozakonodavstva (autonoman znači isto što i zakonodavni subjekt). Obim tog zakonodavstva i vrste akata određuju se ustavom zemlje, a ono treba da stoji u saglasnosti sa državnim zakonodavstvom. Teritorijalna autonomija može biti

organizovana na delu teritorije (kao autonomne pokrajine kod nas) ili na čitavoj teritoriji zemlje (→ stav 4.5). Takođe, ona može postojati u unitarno i u federalno uređenoj državi, a njeni nazivi mogu da variraju (autonomna pokrajina, autonomna zajednica, region). Ukratko, razlike između lokalne samouprave i teritorijalne autonomije su značajne i tiču se prvenstveno različitog stepena političke samostalnosti. Organi teritorijalne autonomije su na svom području nadređeni organima lokalne samouprave.

4.5. Regionalna država. – Specifičnosti Italije i Španije, kao i Belgije pre njenog pretvaranja u federaciju, dovele su u novije vreme do stvaranja naročitog tipa države koja se naziva regionalnom državom. Taj tip države se može označiti kao treći oblik državnog uređenja, koji se nalazi između unitarne države i federacije. Navedene države su još uvek unitarne države (nisu federacije), ali su njihovi regioni priznati kao oblici teritorijalne autonomije sa sopstvenom vlašću i funkcijama. Čitava Italija je podeljena na 20 regiona, od kojih 15 ima redovan status i pet specijalni status (u smislu posebnog stepena autonomije). Španija je ustavom od 1978. godine priznala i garantovala pravo na autonomiju nacionalnostima i regionima, na osnovu čega je obrazovano 17 autonomnih zajednica. Priroda nove države (*država autonomija – Estado de las Autonomias*) i za same Špance nije u svemu jasna, ali je očigledno da se radi o opisanom novom tipu regionalne države. Nedavnim promenama belgijskog ustava, ranije regionalne zajednice dobile su status članica federacije, čime se pokazalo da regionalizacija države može biti put njenog pretvaranja u federalno uređenu državu.

4.6. "Evropa regiona". – Koncept "Evropa regiona" dobija sve više pristalica od osamdesetih godina prošlog veka u okviru evropskih integracionih procesa i posmatra se kao protivteža rastućoj centralizaciji u Evropskoj uniji (EU). Prema tom konceptu, EU bi trebalo da ima trostepenu strukturu odlučivanja, koju bi sačinjavali evropski (nacionalni) nivo, nacionalni (državni) nivo i regionalni nivo. Saglasno tome, otpočelo se sa uvođenjem prava regiona na saodlučivanje, preko Komiteta regiona (počeo sa radom marta 1994) i Kongresa opština i regija Evrope (osnovan januara 1994), čija dva doma okupljaju predstavnike lokalne samouprave i regiona više od 40 zemalja-članica Saveta Evrope. Pod regionima se ovde podrazumeva prvi naredni nivo vlasti ispod državnog nivoa, koji može biti najviši stepen lokalne samouprave ili teritorijalna autonomija, odnosno region u regionalnom tipu države, ili pokrajina sa karakterom države članice u saveznoj državi (pokrajine u Saveznoj Republici Nemačkoj). Baš u vezi s tim, primećuje se da koncept "Evropa regiona", uprkos podršci stanovništva, za sada nailazi na jednu nepremostivu teškoću, koja se ogleda u tome što bi za njega morao biti ispunjen bitan preduslov: da svugde u zemljama-članicama EU postoje odgovarajuće oblikovani uporedivi regioni.

5. Poslovi lokalnog i centralnog nivoa vlasti

(Lokalni i centralni karakter javnih poslova; Princip supsidijarnosti; Drugi principi i merila za utvrđivanje lokalnih poslova; Načini određivanja lokalnih poslova; Obavezni i dobrovoljni delokrug lokalne samouprave; Sistemi obavljanja lokalnih elemenata centralnih poslova; Izvorni i povereni delokrug lokalne samouprave i odnosi sa centralnim organima)

5.1. Lokalni i centralni karakter javnih poslova. – Lokalni i centralni nivo vlasti, odnosno jedinice lokalne samouprave i država sa njenim organima, pojavljuju se kao konkurenti i kao partneri u vršenju javnih poslova. Već je bilo reči o tome da se merama decentralizacije vrši prenošenje određenih javnih poslova od strane države u nadležnost lokalne samouprave. U načelu, lokalnoj samoupravi bi trebalo prenositi one od javnih poslova koji su po svom karakteru lokalni, dok bi državni organi trebalo da u svojoj nadležnosti zadrže poslove centralnog karaktera. Tako se dolazi do veoma značajnog pitanja o tome da li postoje i koji su to kriterijumi pomoću kojih se utvrđuje da li pojedini javni poslovi imaju lokalni ili centralni karakter i da li, saglasno tome, treba da ih obavljaju organi lokalne samouprave ili organi države (→ stavovi 5.2. i 5.3). Kada se utvrdi koji su to poslovi u sopstvenom delokrugu lokalne samouprave, oni mogu biti određeni na različite načine i, takođe, za neke od njih može biti utvrđena dužnost obavljanja a za druge ne (→ stavovi 5.4. i 5.5). Dodatno i ne manje važno pitanje je po kom sistemu organizovati vršenje onih delova javnih poslova, koji su centralnog karaktera, ali koji se moraju obavljati na čitavom području države i koji, stoga, imaju svoje lokalne elemente? Mogućnosti su da se za obavljanje lokalnih elemenata takvih poslova u celini ili delimično osniva mreža državnih organa, kao i da se oni poveravaju organima lokalne samouprave (→ stav 5.6). Ako se neki od takvih poslova povere lokalnoj samoupravi, dolazi se do podele delokruga jedinica lokalne samouprave na izvorni i povereni delokrug i do različitih pravila o odnosima države i organa lokalne samouprave u vezi sa poslovima iz ta dva delokruga (→ stav 5.7).

5.2. Princip supsidijarnosti. – Kao polazno pravilo i opšti princip za razlikovanje poslova u nadležnosti lokalnih od poslova u nadležnosti centralnih vlasti, EPLS ističe da javne poslove treba da vrše prvenstveno one vlasti koje su najbliže građanima (član 4. stav 3). Dakle, izraženo je jedno logično rukovodno načelo, po kome se prvenstvo u obavljanju pojedinih javnih poslova daje onom nivou vlasti koji je najbliži građanima, a to je nivo lokalne samouprave. To prvenstvo nije postavljeno kao apsolutno, već kao relativno. Ako, naime, lokalna samouprava nije u stanju da obavlja određene poslove zbog njihovog obima i prirode, ili ako ona ne može da ih obavlja na efikasniji (uspešniji) i ekonomičniji (jeftiniji) način u poređenju sa drugim vlastima (tj. onima koje su udaljenije od građana, koje su više vlasti), onda takve poslove treba prenositi u krug odgovornosti viših nivoa vlasti. Iz toga sledi da zakonodavac, prilikom odlučivanja o tome koje će od javnih poslova obavljati lokalna samouprava kao sopstvene (lokalne) poslove, a koje teritorijalna autonomija i država, treba da se rukovodi izloženim opštim principom. Taj se princip naziva principom supsidijarnosti. Isti je princip našao svoju primenu i prilikom utvrđivanja nadležnosti organa EU, a svoje poreklo vodi iz uređenja katoličke crkvene organizacije, gde važi pravilo da hijerarhijski najviši nivo odlučivanja i upravljanja treba da se bavi samo onim pitanjima kojima ne mogu da se celishodno bave niži nivoi. Prema Ugovoru iz Mاستrihta (1993) i Protokolu o primeni načela supsidijarnosti i srazmernosti, predviđeno je da će organi EZ, u oblastima koje nisu u njenoj isključivoj nadležnosti, preduzimati određene korake "jedino ako primenom određene mere na nivou država-članica ne mogu da se postignu zacrtani ciljevi, odnosno, ako se zbog obima i dejstva mera ti ciljevi pre mogu ostvariti na nivou Zajednice".

5.3. Drugi principi i merila za utvrđivanje lokalnih poslova. – Mada je veoma značajan kao polazna ideja, princip supsidijarnosti još uvek nije dovoljan, niti jedini od uticaja na odluku o tome da li će konkretan javni posao u pojedinoj zemlji biti

određen kao posao lokalnog ili centralnog nivoa vlasti. U zakonodavnoj praksi su, zbog toga, razvijeni određeni konkretniji kriterijumi, čijom se primenom to pitanje rešava. Prema tim kriterijumima, u nadležnosti lokalnih vlasti bi trebalo da budu oni poslovi:

- kod kojih je prostorna blizina korisnika uslov za uspešno obavljanje javne službe;
- čiji je predmet rada smešten lokalno, na području pojedine jedinice lokalne samouprave (delatnosti koje su vezane za mesto na kom se predmet rada nalazi);
- za čije se obavljanje mogu obezbediti dovoljna sredstva (materijalna, kadrovska) u jedinicama lokalne samouprave; i
- kojima se zadovoljavaju specifične potrebe jedinica lokalne samouprave (potrebe koje su različite i traže specifične pristupe).

Navedeni kriterijumi se obično primenjuju kumulativno, a uz njih redovno se procenjuje mera zainteresovanosti društva i države kao celine za određeni posao, odnosno polazi se od procene da li je u pitanju posao od značaja za ostvarivanje jedinstva proklamovanih ciljeva u društvu i državi ili ne. Dalje, od naročitog je uticaja to da li se radi o poslovima tzv. javnih službi, kojima se pružaju određene usluge građanima kao korisnicima (društvene službe, komunalne službe, tehničke službe, privreda) ili o poslovima koji su vezani za vršenje vlasti (vojska, policija, pravosuđe, finansije). Prvi će biti češće u delokrugu lokalnih vlasti, a drugi u delokrugu centralnih organa. Konačno, prenošenje pojedinih poslova u delokrug lokalnoj samoupravi ili njihovo zadržavanje u delokrugu centralnih organa zavisice u pojedinim zemljama i od niza drugih bitnih momenata, kakvi su stepen razvoja lokalne samouprave, mera sprovedene decentralizacije, upravne tradicije, postojanje ili nepostojanje namere da se stvori politička protivteža centru i da se lokalno stanovništvo šire uključi u proces donošenja političkih odluka od opšteg interesa i slično.

5.4. Načini određivanja lokalnih poslova. – Za određivanje poslova koji će činiti delokrug lokalne samouprave koriste se dva osnovna načina:

- nabranje tih poslova u odgovarajućem zakonskom tekstu (metod enumeracije), ili
- propisivanje opšte pretpostavke po kojoj su lokalni poslovi svi oni koji nisu izričito utvrđeni ustavom ili zakonom kao centralni poslovi (sistem generalne klauzule).

Prema prvom načinu, lokalna samouprava će imati u svom delokrugu samo one od javnih poslova koji su joj ustavom ili zakonom izričito stavljeni u delokrug, koji su pobrojani kao njeni, lokalni poslovi. Na drugoj strani, sistem generalne klauzule, mada može izgledati kao usklađeniji sa idejom autonomije lokalne samouprave, pojavljuje se kao manje prikladan. U prvom redu, taj sistem otvara dileme o tome koji su organi nadležni i odgovorni za pojedini posao (organi lokalnih ili centralnih vlasti), ali i ostavlja mogućnost centralnim vlastima da stalno uzurpiraju pretpostavljenu nadležnost lokalne samouprave. I naša ranija iskustva (do 1990. godine), prema kojima je postojala pretpostavka opšte nadležnosti u korist opština, govore u prilog metodu enumeracije, koji je potom i primenjen. U krugu principa EPLS postoji, takođe, zalaganje za to da osnovna prava i dužnosti lokalne samouprave budu utvrđena ustavom ili zakonom. U tom se dokumentu uz to naglašava da su jedinice lokalne samouprave, u granicama zakona, potpuno slobodne da preduzimaju inicijative u bilo kojim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti su stavljene u nadležnost neke druge vlasti. To naglašavanje treba shvatiti kao nameru da

se, u okviru vladavine prava, podstakne inicijativnost lokalne samouprave u rešavanju sopstvenih problema, i to bez čekanja na usmeravanje od strane države.

5.5. Obavezni i dobrovoljni delokrug lokalne samouprave. – U okviru izvornog ili sopstvenog delokruga lokalne samouprave moguće je razlikovati poslove koje je ona dužna da vrši (zato što joj je to zakonom stavljeno u dužnost) i poslove koje ona može da vrši ako to želi. U prvom slučaju, zakonodavac propisuje manje ili više detaljno i same uslove, odnosno uputstva, za obavljanje poslova i tada se govori o obaveznom delokrugu lokalne samouprave. Kod poslova iz dobrovoljnog delokruga zakonodavac samo utvrđuje mogućnost, to jest pravo, ali ne i dužnost lokalne samouprave da obavlja određeni posao i ona će to činiti ukoliko tako odluči. Tu je, dakle, sloboda delovanja prepuštena lokalnoj samoupravi i zato se može govoriti o njenom dobrovoljnom ili fakultativnom delokrugu. Da li će jedan posao biti u obaveznom ili dobrovoljnom delokrugu zavisi od gradiranja značaja tih poslova od strane zakonodavca, to jest od procene interesa građanstva i društva kao celine za obavljanjem pojedinih od takvih poslova. Mada je jasno da je dobrovoljni delokrug više u skladu sa idejom lokalne samouprave, činjenica je da postoji tendencija sužavanja kruga takvih poslova.

5.6. Sistemi obavljanja lokalnih elemenata centralnih poslova. – Pošto se određeni delovi centralnih poslova, koje smo označili kao lokalne elemente tih poslova, moraju obavljati na čitavoj teritoriji, na centralnim vlastima je da odluče kako će organizovati njihovo obavljanje. Načelne mogućnosti su sledeće:

- da se za obavljanje svih takvih poslova osnivaju ekspoziture državnih upravnih organa, ili
- da se svi takvi poslovi povere jedinicama lokalne samouprave, ili
- da se ta dva rešenja kombinuju.

U prvom slučaju, postojaće tzv. sistem "duplog koloseka", po kome lokalna samouprava obavlja samo poslove iz svoje nadležnosti, a država preko svojih područnih organa sve poslove iz sopstvenog delokruga. Takav je sistem pogodan za jasno razgraničenje nadležnosti i očuvanje nezavisnosti lokalne samouprave, ali je u isto vreme skup i zato ga primenjuje samo mali broj zemalja u svetu (na primer, SAD, Engleska i Švedska, kao i Mađarska i Hrvatska). Drugi sistem u kome se lokalnoj samoupravi poveravaju svi poslovi iz nadležnosti države koji imaju lokalne elemente, primenjivan je u socijalističkim zemljama. Taj sistem ima ozbiljan nedostatak u tome što lokalnu samoupravu u celini podređuje punom uticaju države, pretvarajući je u ispostavu državne vlasti. Zbog svega toga, najčešće se praktikuje treći, kombinovani sistem, po kome se određeni delovi centralnih poslova poveravaju lokalnoj samoupravi, a za druge takve poslove osnivaju se područni organi centra kao oblik dekoncentracije (tamo gde je interes države jače izražen, na primer, poslovi odbrane, ubiranja poreza i slični). Takav se sistem primenjuje i kod nas. Poveravanje određenih delova centralnih poslova lokalnoj samoupravi nije, međutim, običan jednostrani akt državne volje, kojim ona delegira obavezu obavljanja tih poslova organima lokalne samouprave. Osim što država mora da se i dalje stara o tome kako se povereni poslovi obavljaju u jedinicama lokalne samouprave i da taj proces nadzire, ona je dužna da jedinicama lokalne samouprave obezbedi potrebna sredstva za obavljanje poverenih poslova. Uz to, kao što se naglašava u EPLS, organima lokalne samouprave treba da bude u što je moguće većoj meri dopušteno da prilagođavaju vršenje poverenih poslova lokalnim potrebama. Tim putem se potpunije ostvaruje i sama svrha poveravanja poslova, jer se omogućuje da primenjivanje državnih propisa i način

upravljanja budu prilagođeni lokalnim potrebama. U načelu, može se reći da poveravanje više odgovara interesima države, nego interesima lokalne samouprave, budući da ono ipak više potencira hijerarhijski element u odnosu na autonomni element koji je u prirodi lokalne samouprave.

5.7. Izvorni i povereni delokrug lokalne samouprave i odnosi sa centralnim organima.

– Poveravanje određenih delova centralnih poslova lokalnoj samoupravi od strane države dovodi do toga da organi lokalne samouprave obavljaju dve vrste poslova: one iz sopstvenog (samoupravnog ili izvornog) delokruga i one iz poverenog (centralnog) delokruga. Ta dva kruga poslova čine dva posebna delokruga organa lokalne samouprave, jer su nastali suštinski različitim merama: prvi je rezultat političke decentralizacije, a drugi je rezultat administrativne ili upravne decentralizacije. Zbog toga se povodom jednog i drugog delokruga uspostavljaju različiti režimi obavljanja poslova i kvalitativno različiti tipovi međusobnih odnosa centralnih i lokalnih organa. U slučaju poslova iz izvornog delokruga, lokalna samouprava je slobodnija od uplitanja centralnih organa, čija se intervencija ograničava jedino na kontrolu zakonitosti obavljanja tih poslova. Naravno, širina te vrste kontrole stoji u zavisnosti od toga da li je i u kojoj meri zakonodavac propisao uslove i proceduru za obavljanje pojedinih poslova. Kod poverenih poslova, međutim, organi lokalne samouprave su daleko manje slobodni, tako da je intervencija centra tu daleko šira i može da obuhvati ne samo kontrolu zakonitosti i celishodnosti obavljanja poverenih poslova, već i čitav niz usmeravajućih i drugih kontrolnih ovlašćenja (izdavanje obaveznih instrukcija, upozorenja i naloga, prethodno ili naknadno odobravanje, ukidanje i poništavanje akata, supstituciju ili preuzimanje nadležnosti i uskraćivanje sredstava za obavljanje poverenih poslova). Pored toga, kod obe grupe poslova podrazumevaju se neautoritativni oblici međusobnih odnosa, koje ne treba mešati sa kontrolnim ovlašćenjima i pravom na intervenciju centralnih organa. Takvi su oblici međusobna saradnja i obaveštavanje, pružanje pomoći lokalnim od strane centralnih organa (u vidu tehničke i stručne pomoći, obuke osoblja, dotacija i slično), kao i drugi vidovi podrške države lokalnoj samoupravi. Valja imati na umu da je za pravilno uspostavljanje odnosa između centralnih i lokalnih vlasti neophodna pretpostavka ta da prava centralnih organa i obaveze lokalnih vlasti prema njima budu precizno utvrđene zakonom, kao i da zakon obezbedi sredstva za pravnu zaštitu lokalne samouprave od uzurpacija centralnih organa (→ pod 7). Napomenimo još i to da teritorijalna autonomija ima, takođe, mogućnost da poverava poslove iz svog delokruga jedinicama lokalne samouprave, kao i da je tada nužno da se uredi i njihovi međusobni odnosi u vezi sa obavljanjem poverenih poslova.

6. Lokalna samouprava u Evropi, osnovni tipovi

(Različitost oblika i mogućnosti klasifikacije; Jednostepena i višestepena lokalna samouprava; Problem veličine jedinica lokalne samouprave; Monotipska i politipska lokalna samouprava; Neposredna i predstavnička lokalna samouprava; Nezavisna i podređena lokalna samouprava)

6.1. Različitost oblika i mogućnosti klasifikacije. – U svakoj od evropskih zemalja, lokalna samouprava poseduje određena strukturalna, funkcionalna i druga obeležja kakva se ne sreću u drugim zemljama. Tome je uzrok dejstvo određenih istorijskih i savremenih faktora koji u svakom društvu imaju svoje specifičnosti i koji su opredeljujuće uticali na današnji izgled lokalne samouprave, a naročito na njenu

strukturu, organizaciju, ulogu i nadležnosti i njen položaj. Zbog toga bi, striktno gledano, lokalnu samoupravu svake zemlje trebalo posmatrati zasebno, a svaki pokušaj klasifikovanja (svrstavanja u određene grupe ili modele) izbegavati kao u stručnom smislu rizičan poduhvat. Međutim, ako se svrha klasifikovanja shvati kao grupisanje po osnovu određenih sličnosti koje doista postoje, a ne kao pridavanje obeležja sistemima lokalne samouprave pojedinih zemalja koja ti sistemi nemaju, onda je takvo klasifikovanje moguće i opravdano. Ono može da posluži boljem razumevanju same ideje o lokalnoj samoupravi, kao i markiranju i razumevanju postojećih sličnosti i razlika između pojedinih zemalja i uočavanju opštijih tendencija (kretanja) u razvoju lokalne samouprave. Sisteme lokalne samouprave moguće je klasifikovati na različite načine, u zavisnosti od odabраних kriterijuma. Četiri takve klasifikacije smatraju se osnovnim:

- klasifikacija prema broju nivoa ili stepena lokalne samouprave (→ stav 6.2);
- klasifikacija prema tipovima jedinica lokalne samouprave u okviru istog stepena (→ stav 6.4);
- klasifikacija prema stepenu učešća građana u upravljanju poslovima lokalne samouprave (→ stav 6.5); i
- klasifikacija prema stepenu zavisnosti lokalne samouprave od države i njenih organa (→ stav 6.6).

6.2. Jednostepena i višestepena lokalna samouprava. – Postojanje samo jednog nivoa lokalne samouprave srazmerno je ređe i gotovo izuzetak u poređenju sa postojanjem dva i više nivoa. U evropskoj praksi mogu se, kao neka vrsta pravila, označiti postojanje dva ili tri stepena lokalne samouprave, dok se četvrti stepen javlja znatno ređe i, po pravilu, u zemljama koje su teritorijalno prostrane ili u kojima su naročiti istorijski razlozi uslovlili da takav stepen lokalne samouprave bude očuvan ili nanovo uveden. Dvostepenu lokalnu samoupravu imaju, na primer, Nemačka, Švedska, Italija i Rumunija; trostepena lokalna samouprava postoji u Velikoj Britaniji, Sloveniji, Hrvatskoj i nekim drugim zemljama; a četvorostepena u Bugarskoj, Mađarskoj, Rusiji i još nekim zemljama. Jednostepenu lokalnu samoupravu, pored Srbije i Crne Gore, imaju Island, Švajcarska, Austrija, Grčka i Turska. U sistemima višestepene lokalne samouprave, prvi i osnovni stepen čine manje jedinice, odnosno opštine (u Engleskoj parohije), kao tipične samoupravne jedinice. Drugi stepen lokalne samouprave (okrug, distrikt, gradovi) pojavljuje se tada kao onaj sa većim značajem, dok je treći stepen, kada postoji, obično regionalnog značaja. Postojanje dva ili više nivoa lokalne samouprave ostvara i pitanje o njihovom međusobnom odnosu. U načelu, viši nivo može biti hijerarhijski nadređen nižem nivou lokalne samouprave (što je praksa većeg broja zemalja koja omogućuje uspostavljanje tzv. pravila "redovnog puta" u odnosima između centralnih organa i lokalne samouprave), ali oni mogu da funkcionišu i bez takvih hijerarhijskih odnosa, tj. da svaki od njih deluje kao samostalan i nezavisan u okviru svog delokruga (na primer, takav je slučaj u Engleskoj i Švedskoj, a izvan Evrope u SAD). Inače, smatra se da je trostepena lokalna samouprava najpoželjnije rešenje, u tom smislu što omogućuje da se u malim prvostepenim lokalnim zajednicama ostvaruje neposredno učešće građana u upravljanju lokalnim poslovima, zatim da se na srednjem nivou obavljaju javne službe koje zahtevaju više sredstava, kao i da najviši nivo treba da obuhvati i izrazi regionalne specifičnosti pojedinih područja. U praksi se, međutim, uočava tendencija smanjivanja broja nivoa lokalne samouprave.

6.3. Problem veličine jedinica lokalne samouprave. – U vezi sa brojem nivoa na kojima se organizuju jedinice lokalne samouprave stoji i pitanje o njihovoj veličini, odnosno o eventualnim merilima za određivanje njihove poželjne veličine. Radi se, dakle, o dva međusobno povezana pitanja ili o dve strane istog problema, problema optimalne veličine lokalne zajednice. Prvo, postojanje dva ili više nivoa lokalne samouprave pruža realnu mogućnost da se osnivaju jedinice lokalne samouprave različite veličine i sa različitim funkcijama, tj. da prvostepene jedinice budu prostorno manje, a jedinice višeg stepena prostorno šire. Kada, međutim, postoji samo jedan stepen lokalne samouprave, onda će načelna mogućnost da se osnuje veliki broj prostorno malih jedinica (opština) ili manji broj tih jedinica koje su prostorno veće, uveliko zavistiti od toga kakve se funkcije tim jedinicama žele utvrditi u nadležnost. Šire nadležnosti takvih jedinica, koje znače jaču lokalnu samoupravu i koje uključuju obavljanje komunalnih i drugih javnih službi i srazmerne finansijske kapacitete za takve službe, neminovno će voditi tome da područja tih jedinica budu veća. U tome se vidi i glavni razlog za tendenciju stvaranja sve većih jedinica lokalne samouprave, odnosno za njihovo ukрупnjavanje (na primer, u SR Nemačkoj je od 1966. do 1985. godine broj opština smanjen sa 24.411 na 8.506). I centralni organi mogu imati interes da podržavaju istu tendenciju, jer im manji broj jedinica lokalne samouprave omogućuje lakši nadzor i koordinaciju, kao i efikasnije i ekonomičnije funkcionisanje čitavog upravno-političkog sistema. Mada prostorno velike jedinice lokalne smouprave imaju svoje ekonomske i druge prednosti, stoji činjenica da one donose i određene slabosti (udaljuju javne službe od korisnika, umanjuju uticaj stanovništva na obavljanje poslova, vode birokratizovanju organa lokalne samouprave i sličnim negativnim posledicama). Zbog toga bi ipak trebalo težiti prema stvaranju manjih (ne i preterano malih!) jedinica kao prikladnijih za ostvarivanje lokalne samouprave, dok bi njihovu optimalnost za rešavanje krupnijih problema, naročito u uslovima postojanja jednostepene lokalne samouprave, trebalo jačati kroz razvoj oblika međusobne saradnje i udruživanja (kroz fakultativne ili obavezne oblike, u vezi sa svim ili određenim pitanjima od zajedničkog interesa). Takvi oblici bi trebalo da uključuju udruživanje sredstava i osnivanje zajedničkih organa i službi, kao i druge oblike formalne i neformalne saradnje.

6.4. Monotipska i politipska lokalna samouprava. – Jedinice lokalne samouprave istog stepena mogu biti zakonom ustrojene na isti način i imati iste nadležnosti, bez obzira na njihovu veličinu, broj stanovnika i druge razlike. Tada postoji monotipska lokalna samouprava i takvom modelu pripadaju naše opštine, s tim što je monotipnost donekle ublažena sa postojanjem gradova i gradskih opština. S druge strane, moguće je da se jedinicama lokalne samouprave ostavi sloboda u pogledu izbora načina organizovanja (na primer, Zakonom o lokalnoj samoupravi Velike Britanije od 2000. godine data je mogućnost savetima lokalnih zajednica da izaberu jedan od tri tipa izvršnih organa: neposredno birani gradonačelnik sa svojim kabinetom; kabinet sa liderom; i neposredno birani gradonačelnik sa menadžerom saveta). Isto tako, može se omogućiti uspostavljanje različitih tipova jedinica lokalne samouprave osnovnog stepena (takav je slučaj u Nemačkoj, gde se opštine mogu obarzovati kao veliki gradovi, "obični" gradovi, samostalne opštine i opštine povezane u upravne zajednice). Tada govorimo o politipskoj lokalnoj samoupravi, koja je očigledno više u skladu sa njenom dobrovoljnom i autonomnom prirodom. U svakom slučaju, čini se da bi lokalnoj samoupravi trebalo ostaviti više prostora za sopstveno organizovanje i da je to bolje rešenje od detaljnog zakonskog propisivanja strukture i izgleda njenih organa, kao i da bi uvek trebalo da postoji izvesno razlikovanje između seoskih i

gradskih opština, odnosno između manjih opština na seoskim područjima i gradova kao velikih aglomeracija sa bitno drugačijim problemima.

6.5. Neposredna i predstavnička lokalna samouprava. – Prema stepenu učešća građana u upravljanju poslovima lokalne samouprave mogu se razlikovati sistemi koji su zasnovani na neposrednom učešću građana, od onih koji se zasnivaju isključivo na posrednom ili predstavničkom odlučivanju, kao i od onih u kojima se ta dva načina odlučivanja kombinuju. Mada se u samoj suštini lokalne samouprave nalazi ideja o neposrednom učešću građana u donošenju odluka o poslovima iz nadležnosti lokalne samouprave, činjenica je da u današnje vreme taj oblik odlučivanja postaje sve ređi i biva potiskivan oblicima posrednog odlučivanja. Osnovni razlog tome je u veličini savremenih lokalnih zajednica, ali i u težnji da se na odlučivanje u njima primene ista politička pravila koja vrede za šire zajednice. Oblici odlučivanja o najvažnijim pitanjima na skupovima svih punoletnih građana, odnosno putem opštinskih i seoskih zborova građana, još uvek su očuvani u engeskim parohijama, pojedinim opštinama Švajcarske, kao i u malim seoskim opštinama u SAD. Čisto posrednička lokalna samouprava je takođe srazmerno retka, a najčešće se primenjuje mešoviti sistem, prema kome građani neposredno odlučuju samo o određenim, najvažnijim pitanjima (putem referenduma, zborova građana), dok se o ostalim pitanjima odlučuje na posredan način (putem izabranih predstavnika u lokalnim skupštinama i izvršnim organima, ili preko kolegijalnih tela u vidu komiteta i komisija, ili preko izabranog inokosnog organa).

6.6. Nezavisna i podređena lokalna samouprava. – Stepem nezavisnosti (ili zavisnosti) lokalne samouprave od države i njenih organa je u pojedinim zemljama različit, što omogućuje klasifikaciju sistema lokalne samouprave na one koji su u osnovi nezavisni od državnih organa i na one koji su više ili sasvim podređeni tim organima. Kao tipičan primer za zemlju u kojoj je lokalna samouprava podređena državnim organima uzima se Francuska, a za zemlju u kojoj je ona nezavisna uzima se Engleska. Prema francuskom modelu, lokalna samouprava ima nizak stepen samostalnosti, poslovi u njenom izvornom delokrugu su manjeg značaja od poslova u poverenom delokrugu, a jaka kontrola centralnih organa prostire se nad svim poslovima lokalne samouprave. Opštine su pod nadzorom departmana kao drugostepenih jedinica lokalne samouprave i preko njih se ostvaruje ključni uticaj centralnih organa, koji obuhvata kako kontrolu zakonitosti, tako i kontrolu celishodnosti rada. Nasuprot tome, prema engleskom modelu se lokalna samouprava nalazi u znatno nezavisnijem položaju od centralnih organa, ima širok izvorni delokrug, ne vrši poverene poslove i jedino je podvrgnuta kontroli zakonitosti. Između ta dva sistema nalaze se ostale zemlje, u kojima uticaj centra varira zavisno od vrste poslova u nadležnosti lokalne samouprave. Pravilo je da je stepen tog uticaja veći kod onih poslova kod kojih je i interes centra, odnosno društva u celini, izraženiji, kao i da je uticaj manji u poslovima čisto lokalnog značaja. Na stepen istinske nezavisnosti lokalne samouprave od centralnih organa naročito utiče sistem njenog finansiranja, odnosno da li se sredstva za finansiranje obezbeđuju pretežno iz zakonom utvrđenih i od volje centralnih organa nezavisnih izvora ili preko dotacija i subvencija države.

7. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, principi

(Značaj povelje; Jemstvo lokalne samouprave; Samostalnost, samoorganizovanje i demokratski izbor organa; Samostalan delokrug i pravo na konsultovanje; Zaštita granica lokalnih zajednica; Odgovarajuća i profesionalna lokalna uprava; Uslovi obavljanja funkcija u lokalnim organima vlasti; Ograničenja upravnog nadzora od strane centralnih vlasti; Izvori finansiranja; Pravo na saradnju i udruživanje; Zakonska zaštita lokalne samouprave)

7.1. Značaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. – Kao najšira evropska organizacija, Savet Evrope je 15. oktobra 1985. godine usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (EPLS), i to u formi međunarodnog ugovora, koji zemlje članice ratifikuju i tim putem preuzimaju obaveze utvrđene njenim odredbama. Ona se uklapa u opšti cilj ove organizacije (postizanje većeg jedinstva među svojim članicama), jer sadrži osnovne principe o ulozi, položaju i organizaciji lokalne samouprave, koje sve potpisnice treba da ugrade u svoje zakonodavstvo i da putem drugih mera obezbede usaglašavanje svoje regulative i prakse sa odredbama ove povelje. Principi sadržani u EPLS nisu, naravno, osmišljeni tako da ograničavaju slobodu zemalja potpisnica u težnji da izgrađuju još naprednija rešenja za svoju lokalnu samoupravu, već podrazumevaju standarde koji treba da se obavezno ispoštuju kao prihvatljivi minimum za poimanje lokalne samouprave u krugu zemalja članica Savetu Evrope, odnosno standarde ispod kojih ne bi trebalo ići u domaćem zakonodavstvu. U toku protekle gotovo dve decenije, principi utvrđeni ovom poveljom odigrali su značajnu ulogu u unapređenju lokalne samouprave, naročito u zemljama koje su tradicionalno imale centralizovane sisteme vlasti, kao i u bivšim socijalističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope, od kojih neke još uvek teže punom dostizanju tih principa. Takav je slučaj i sa našom zemljom. U daljem izlaganju ukazuje se na osnovnu sadržinu principa utvrđenih u EPLS, s tim što je dužina izlaganja prilagođena onom što je već rečeno ili što će biti kasnije rečeno o pojedinim pitanjima.

7.2. Jemstvo lokalne samouprave (član 2. EPLS). – Princip po kome lokalna samouprava treba da bude zagantovana zakonom "i gde je to moguće – ustavom", ima za svrhu to da se učini nedvosmislenim da je ona zakonska i ustavna kategorija, sastavni deo državnopravnog poretka koji se realizuje u sklopu pravne države i vladavine prava. Tim putem, lokalna samouprava postaje jedno demokratsko pravo koje je podignuto na rang zakonskog i ustavnog načela i, stoga, priznato i zaštićeno od strane zakonodavca kao državna tvorevina. Prema tradicijama ustavne države, takvo bi pravo trebalo da bude pre zajemčeno ustavom nego zakonom, a potom da ga zakon razrađuje i obezbeđuje putem dodatnih garancija. Pristupi pojedinih država tom pitanju razlikuju se ne samo u pogledu vrste pravnog akta kojim se to pravo jamči (zakonom ili ustavom), već i u pogledu načina određivanja titulara tog prava. Naime, u ustavima nekih zemalja (na primer, Slovenije, Hrvatske i Poljske) jasno je rečeno da pravo na lokalnu samoupravu pripada građanima kao nosiocima tog prava ("jamči se pravo građana na lokalnu samoupravu"), čime se podvlači jedan viši stepen i kvalitet lokalne samouprave. To je bolje rešenje u poređenju sa formulacijama koje ne sadrže određenje titulara tog prava u ustavu (takav je slučaj sa Ustavom bivše SRJ, u kome je stajalo samo "jamči se pravo na lokalnu samoupravu"). Tu se, praktično, lokalna samouprava prevashodno tretira kao pitanje teritorijalne i administrativne organizacije zemlje, a ne kao jedno od prava građana. I takvo rešenje je, naravno, bolje od

izostanka jemstva lokalne samouprave u ustavu, što je slučaj sa važećim Ustavom Republike Srbije od 1990. godine (→ naredno poglavlje).

7.3. Samostalnost, samoorganizovanje i demokratski izbor organa (član 3. EPLS). – Koncept lokalne samouprave pretpostavlja njeno pravo i sposobnost da, u granicama zakona, a na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva, samostalno reguliše i upravlja određenim javnim poslovima. Samostalnost se, dakle, shvata kao pravo na regulisanje i upravljanje javnim poslovima iz sopstvenog delokruga, koje se ostvaruje u okvirima zakona i saglasno principu zakonitosti i koje je, uz to, ograničeno zahtevom da bude vršeno u interesu lokalnog stanovništva. Kao i svako drugo pravo, pravo na samostalnost ima svoj korelat u odgovornostima organa lokalne samouprave, koji moraju snositi odgovornost za vršenje svoje uloge. Usko povezano sa njenom samostalnošću, stoji i pravo lokalne samouprave na samoorganizovanje. Bez tog prava je uopšte teško zamisliti istinsku samoupravu, a ono ima svoj uži i širi smisao. Iz prava na samoorganizovanje u užem smislu proizlazi da država ne bi trebalo da u detalje propisuje strukturu organa lokalne samouprave i način njihovog organizovanja, već da bi lokalnoj samoupravi trebalo da ostane jedan značajan prostor slobode u određivanju vrsta organa koje će obrazovati i utvrđivanju njihove unutrašnje strukture. U svom širem smislu, pravo na samoorganizovanje trebalo bi da uključi i presudnu volju lokalnog stanovništva prilikom odlučivanja o tome da li će osnovati ili ne jedinicu lokalne samouprave. Međutim, pravo na samoorganizovanje u oba svoja smisla često se ograničava zakonodavstvom mnogih zemalja. Postoje, naravno, razlozi koji se mogu navesti u prilog potrebe da država zakonom propiše osnovne elemente strukture organa lokalne samouprave, kao i proceduru osnivanja jedinica lokalne samouprave, ali u tome se ne bi trebalo ići dalje od propisivanja principa, koji bi služili obezbeđivanju poštovanja vladavine prava i neophodnog minimuma jedinstva u državi. Takođe, veoma je važno da način ustrojavanja strukture organa lokalne samouprave počiva na demokratskim principima i da se sprovodi u demokratskoj proceduri. Inače, EPLS i praksa evropskih zemalja podrazumevaju da u jedinicama lokalne samouprave postoje tri osnovne vrste organa, i to:

- skupština ili savet, sačinjeni od članova koji se biraju demokratskim putem, odnosno na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi opšteg, neposrednog i za sve jednakog biračkog prava;
- izvršni organ skupštine ili saveta, koji im je odgovoran i koji može biti u obliku kolegijalnog ili inokosnog organa (praksa poznaje različite modele kolegijalnih organa, tipa komiteta, odbora, saveta i lokalne vlade, kao i inokosnih organa, kakvi su predsednik, menadžer i slični); i
- organi lokalne uprave, u čijem obrazovanju lokalna samouprava takođe uživa pravo na samoorganizovanje (→ stav 7.6).

Vršenje prava na samoorganizovanje putem izbora predstavničkih organa i vlast koju ti organi dobijaju, ne bi trebalo ni na koji način da derogiraju zborove građana, referendum i druge oblike neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave. Takvi, neposredni oblici odlučivanja, treba da opstaju i da budu negovani, kako bi se jače istakao i očuvao demokratski karakter lokalnih zajednica.

7.4. Samostalan delokrug i pravo na konsultovanje (član 4. EPLS). – O značaju postojanja što šireg izvornog delokruga poslova u nadležnosti lokalne samouprave za njeno ostvarenje, kao i o tome da taj delokrug treba da bude utvrđen ustavom ili zakonom, već je bilo reči. Poslovi koji se utvrđuju kao nadležnost lokalne samouprave

treba da, po pravilu, budu utvrđeni kao njeno puno i isključivo pravo, to jest da pravo na obavljanje tih poslova pripada samo njenim organima. Ne bi se moglo reći da je tome saglasno dodeljivanje lokalnoj samoupravi "delića upravnih poslova", koje ona vrši uz prethodna ili naknadna odobravanja i druga ograničavanja od strane centralnih organa (što je strazmerno često u našoj praksi). Takođe, centralne vlasti ne bi trebalo da imaju bilo kakve proizvoljne mogućnosti da uskraćuju, uslovljavaju ili ograničavaju delokrug lokalne samouprave. S druge strane, o stvarima koje su u delokrugu centralnih organa, a direktno se tiču lokalne samouprave, trebalo bi da organi lokalne samouprave budu uvek pravovremeno i na odgovarajući način konsultovani, i to u procesu pripremanja i donošenja odluka o takvim stvarima. Pravo lokalne samouprave da bude konsultovana o takvim pitanjima pretpostavlja i obavezu centralnih organa (zakonodavca i vlade, pre svih) da uvažavaju opravdane predloge i stavove lokalne samouprave, odnosno mišljenja većina jedinica lokalne samouprave i da iznalaze ona rešenja koja bi u što je moguće većoj meri zadovoljila interese većine tih jedinica. To sve pogotovo važi za sisteme vlasti u kojima lokalna samouprava nema svoje predstavnike u državnom parlamentu ("donji dom" parlamenta u nekim zemljama čine poslanici opština).

7.5. Zaštita granica lokalnih zajednica (član 5. EPLS). – Princip zaštite granica lokalne samouprave podrazumeva to da se promene granica jedinica lokalne samouprave ne treba da vrše jednostranom voljom države, već da o tome mora biti prethodno konsultovano stanovništvo zainteresovanih jedinica, i to po pravilu putem referenduma ili na drugi način koji je predviđen zakonom. Odluka koju građani donesu na referendumu ili stav organa lokalne samouprave o tom pitanju, pravno gledano ne obavezuje zakonodavca, ali će svaki razuman zakonodavac težiti da uvaži takvu odluku ili stav, odnosno da pronade obostrano prihvatljivo kompromisno rešenje. Pitanje promene granica, a pogotovo ukidanje ili osnivanje novih jedinica lokalne samouprave, svakako dolazi u red najznačajnijih pitanja koncepta lokalne samouprave i to je razlog zbog kojeg se za takve slučajeve obezbeđuje naročiti instrument zaštite. U neposrednoj vezi sa tim pitanjem, nalazi se pitanje o tome na osnovu kojih kriterijuma uopšte treba jedno područje konstituisati kao jedinicu lokalne samouprave. Prema uporednoj praksi, uobičajeno je da se koriste kriterijumi kakvi su homogenost, gravitacija određenom centru, komplementarnost područja, finansijski potencijali i veličina područja (površina i broj stanovnika). Slično tome, po našem Zakonu o lokalnoj samoupravi, teritoriju jedinice lokalne samouprave čini područje jednog ili više naseljenih mesta, a ona (teritorija) treba da predstavlja prirodnu i geografsku celinu, kao i da bude ekonomski povezan prostor, koji poseduje razvijenu i izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima, sa sedištem kao gravitacionim centrom. Uz postojanje svih takvih kriterijuma, ipak se čini da su oni samo orijentaciono sredstvo i da bi presudnu reč trebalo da ima lokalno stanovništvo koje najbolje zna i oseća da li jedno geografsko područje može funkcionisati kao stvarna lokalna zajednica ili ne.

7.6. Odgovarajuća i profesionalna lokalna uprava (član 6. EPLS). – Prema načelu samoorganizovanja, lokalna samouprava treba da ima dovoljno prostora u kome će, saglasno opštim (a ne konkretnim!) pravilima zakona, moći da uspostavi takvu strukturu svojih organa uprave koji su prikladni za njene potrebe, finansijske mogućnosti i zahteve efikasnog obavljanja poslova. Uslovi rada zaposlenih u tim organima treba da budu prilagođeni savremenim upravnim zahtevima, a naročito da omogućavaju zapošljavanje visokokvalitetnog kadra, koji je sposoban i dovoljan za

obavljanje poslova. Taj kadar treba da bude adekvatno obučavan (permanentna obuka) i odgovoran, kao i adekvatno nagrađen za svoj rad. Mora da postoji uspostavljen sistem napredovanja u službi, kao i da se obezbedi profesionalizam i integritet zaposlenih (otpornost na podmićivanje). Za naše prilike posebno je važno da se shvati to da profesionalizam podrazumeva relativnu stabilnost upravnih položaja, odnosno opstajanje i napredovanje u službi koje ne zavisi od promena političkih partija u lokalnoj vlasti, već od kvalitetnog i odgovornog rada svakog pojedinca. Tim ciljevima bi trebalo da posluži i kodeks etike za zaposlene u lokalnoj upravi, koji za sada nije usvojen na evropskom nivou, za razliku od kodeksa etike za funkcionere u organima lokalnih vlasti.

7.7. Uslovi obavljanja funkcija u lokalnim organima vlasti (član 7. EPLS). – Nosioци funkcija u organima lokalne samouprave (birana i postavljena lica), treba da dolaze na svoje položaje po unapred propisanoj demokratskoj proceduri, kao i da uživaju takve uslove rada koji im obezbeđuju slobodno i odgovorno vršenje njihovih funkcija. To podrazumeva da oni moraju biti zaštićeni od nelegalnih uticaja u pritisaka, bilo da takvi uticaji i pritisci dolaze od strane centralnih vlasti ili od strane nelegitimnih formalnih i neformalnih grupa ili moćnih pojedinaca unutar lokalne zajednice. Radi toga, osnovnim pravnim aktima lokalne samouprave trebalo bi da budu utvrđene one aktivnosti, poslovi i druge funkcije čije bi obavljanje moglo da utiče na njihovu nepristrasnost, to jest da se ustanovi šta je sve inkompatibilno (nespojivo) sa vršenjem dužnosti funkcionera u lokalnim organima vlasti. Takođe, da bi se isti cilj obezbedio, važno je da nosioци funkcija imaju odgovarajuću novčanu kompenzaciju troškova nastalih u vršenju svojih dužnosti, a kada se radi o punom obimu radnog angažovanja, onda i pravo na zaradu i socijalno osiguranje ili mogućnost naknade izgubljene zarade (ako su zbog obavljanja funkcije morali napustiti svoju raniju samostalnu delatnost). Navedenim principima EPLS izražava se, u stvari, mogućnost da obavljanje pojedinih funkcija, u zavisnosti od njihovog obima, bude organizovano na profesionalan način ili kao laičko i povremeno angažovanje, koje se u nekim zemljama posebno neguje, ali da u oba slučaja za obavljanje funkcija postoji izvestan vid srazmerne naknade. Drugu i podjednako važnu stranu vršenja funkcija čini pitanje o odgovornosti funkcionera i uspostavljanju kontrole nad njihovim radom, kako bi se poverene funkcije obavljale savesno, nepristrasno i u svemu saglasno interesima čitave lokalne zajednice. Tim ciljevima treba da posluži naročito poštovanje Evropskog kodeksa ponašanja lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, usvojenog od strane Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Taj dokument propisuje etičke norme i standarde za odgovorno obavljanje funkcija u lokalnim i regionalnim telima.

7.8. Ograničenja upravnog nadzora od strane centralnih vlasti (član 8. EPLS). – Radi ograničenja prava državnih organa uprave u vršenju upravnog nadzora nad radom lokalne samouprave, u EPLS propisana su četiri principa. Prema prvom od njih, sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalne samouprave mogu da se obavljaju isključivo u slučajevima i po postupku koji je predviđen ustavom i zakonom. Tome treba dodati da se zakonom propisuju i sama ovlašćenja koja stoje na raspolaganju centralnim organima za vršenje upravnog nadzora, kako bi se otklonila mogućnost bilo kakvih proizvoljnosti u njihovom postupanju. Drugi princip izražava meru i vrstu upravnog nadzora u vezi sa vršenjem poslova iz izvornog delokruga lokalne samouprave. Kao što je već rečeno, nadzor u poslovima iz tog delokruga može jedino da se odnosi na zakonitost njihovog obavljanja, to jest na akciju s ciljem korigovanja grešaka koje se tiču povreda zakona. Takođe je bilo reči i o nadzoru nad obavljanjem

poslova iz poverenog delokruga, na koji se odnosi treći od principa. Tu se radi o širim nadzornim pravima centralnih organa, koja obuhvataju i korigovanje neželjenog rada i izražavaju onu vrstu kontrolnog odnosa koji je tipičan za međusobne odnose u krugu vršilaca upravne delatnosti. Konačno, četvrtim principom ističe se da ukupan upravni nadzor nad radom organa lokalne samouprave treba da se vrši na takav način kojim će se obezbediti da intervencija nadzornog organa bude u srazmeri sa značajem interesa koji se štiti u datom slučaju. Radi se o principu srazmernosti ili proporcionalnosti, prema kome različita ovlašćenja nadzornog (centralnog) organa treba da bude stepenovana od najblažih do najснаžnijih ovlašćenja (od upozorenja i prigovora, preko obustavljanja akata od izvršenja i njihovog kasiranja, pa do preduzimanja mera za utvrđivanje odgovornosti i prava na raspuštanje lokalnih organa). Svako od ovlašćenja mora, pri tom, da odgovara stepenu značaja interesa koji je u datom slučaju povređen pogrešnim radom ili nečinjenjem organa lokalne samouprave. To se postiže zakonskim uređivanjem slučajeva u kojima pojedina nadzorna ovlašćenja mogu da budu primenjena, kao i propisivanjem nadležnosti za sudske organe da rešavaju sporne situacije koje nastanu u vezi s tim.

7.9. Izvori finansiranja (član 9. EPLS). – Kao jedno od najznačajnijih pitanja za nezavisnost i pravilno funkcionisanje lokalne samouprave, pitanje njenog finansiranja zauzima istaknuto mesto u EPLS (član 9. je i najobimniji član u tom dokumentu). Očigledno je da su tvorci EPLS pošli od shvatanja da bez obezbeđenja izvesnog stepena finansijske autonomije za lokalnu samoupravu ne može biti njene autonomije uopšte. To shvatanje potvrđuje i iskustvo, koje jasno pokazuje da stepen finansijske autonomije lokalne samouprave najtačnije svedoči o stepenu njene razvijenosti i kvalitetu njenog partnerstva sa državom. Polaznu ideju EPLS čini tzv. mešoviti sistem finansiranja, koji podrazumeva dve vrste sredstava: onih koja su samostalni izvori prihoda lokalne samouprave i onih koja joj obezbeđuje država. Opšta mera finansijskih sredstava je omeđena ekonomskom politikom zemlje i potrebom da ta sredstva budu primerena dužnostima lokalne samouprave koje propisuju ustav ili zakon (dovoljnost sredstava za obavljanje funkcija). Takođe, izvori sredstava ne treba da budu postavljeni kao statične (jednom zadate) kategorije, već kao raznovrsne i elastične kategorije koje omogućuju usklađivanje obima sredstava sa stvarnim promenama troškova do kojih dolazi u obavljanju poslova organa lokalne samouprave. Samostalni izvori prihoda treba da obuhvataju lokalne takse i naknade, čiju visinu, odnosno stope, treba da utvrđuju organi lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Tim sredstvima lokalna samouprava treba i da raspolaže slobodno, razume se, na zakonit način. Sredstva koja lokalnoj samoupravi obezbeđuje država imaju za svrhu da zaštite finansijski slabije jedinice lokalne samouprave i da doprinesu finansijskom ujednačavanju njihovih potencijala. Sve one treba da budu konsultovane o metodima za dodelu takvih sredstava (tj. prilikom utvrđivanja kriterijuma, postupaka i mera za dodeljivanje redistribuiranih sredstava). Takva sredstva ne treba da imaju karakter namenskih sredstava, niti da se njihovom dodelom sužava ili ugrožava diskreciono pravo lokalne samouprave na vođenje sopstvene politike u okviru svojih ovlašćenja. Podrazumeva se i da centralne vlasti imaju dužnost da lokalnoj samoupravi obezbede sredstva za obavljanje poverenih poslova, o čemu je već bilo reči. Pored toga, u EPLS je sadržano i zalaganje za to da se lokalnoj samoupravi omogući pristup tržištu kapitala, kako bi mogla da uzima kredite za svoje kapitalne investicije. To zalaganje podrazumeva i pravo lokalne samouprave na sopstvenu imovinu, koje ona za sada kod nas ne uživa i čime je njen razvoj radikalno ograničen.

7.10. Pravo na saradnju i udruživanje (član 10. EPLS). – Međusobna saradnja jedinica lokalne samouprave može imati svoj unutardržavni i međunarodni vid. Saradnja sa drugim jedinicama lokalne samouprave unutar zemlje ima za svrhu uspješnije vršenje njihove uloge i odvija se prema interesnom principu, bez ograničavanja ili odobravanja od strane državnih organa. Međunarodna saradnja, prema EPLS, takođe se posmatra kao pravo lokalne samouprave, s tim što se za njeno ostvarivanje mogu zakonom propisati uslovi. Kada se radi o udruživanju, ono je takođe jedan vid saradnje, ali takve saradnje kojom se stvara jedan novi institucionalni oblik. Taj oblik može biti labaviji (u vidu udruživanja u asocijaciju) ili čvršći (u vidu stvaranja novog entiteta ili zajedničkih organa i službi). Pravo na udruživanje u asocijaciju (savez, udruženje) je, prema EPLS, pravo koje država mora priznati lokalnoj samoupravi i ono obuhvata kako udruživanje u nacionalne (unutardržavne) asocijacije, tako i udruživanje u međunarodne organizacije lokalnih vlasti. Takvo udruživanje ima za cilj zaštitu i unapređivanje zajedničkih interesa lokalne samouprave. Na drugoj strani, pravo na udruživanje može da se realizuje i kao međusobno udruživanje dve ili više jedinica lokalne samouprave radi vršenja poslova od zajedničkog interesa, a ono se može realizovati kao fakultativno, zakonom uslovljeno ili, čak, kao zakonom propisana obavezna forma (na primer, kao udruživanje u viši stepen lokalne samouprave ili udruživanje u upravne zajednice ili kao stvaranje zajedničkih organa i službi).

7.11. Zakonska zaštita lokalne samouprave (član 11. EPLS). – Kao poslednji po redu ali ne i po značaju, u EPLS je utvrđen princip prema kome lokalna samouprava ima pravo na pravna sredstva radi zaštite od nezakonitih ili neprimerenih akcija drugih subjekata. Takva sredstva treba da budu propisana ustavom i zakonom i mogu da obuhvataju pravo na sudsku zaštitu u postupku pred redovnim ili specijalizovanim (upravnim) sudom, zatim pravo na zaštitu u postupku pred ustavnim sudovima, kao i pravo na zaštitu putem intervencije vlade ili drugog organa izvršne vlasti koji vrši nadzor nad centralnom upravom. Svrha obezbeđivanja takve zaštite je u očuvanju slobodnog (nesmetanog) obavljanja prava iz delokruga lokalne samouprave, kao i u odbrani samih temeljnih načela na kojima počivaju institucije lokalne samouprave. Kao nosioci nezakonitih i neprimerenih akcija, usmerenih direktno ili posredno protiv samostalnosti lokalne samouprave, mogu se pojaviti u prvom redu organi državne uprave i teritorijalne autonomije, kao i centralna vlada, ali i različiti drugi subjekti izvan strukture vlasti (velike kompanije, interesne grupe, političke partije). U zaštiti od njihovih akcija, pored pravnih sredstava, lokalnoj samoupravi stoje na raspolaganju i druga sredstva, kao što su akcije u okviru asocijacija jedinica lokalne samouprave, poslanička pitanja i interpelacije ili javno mnjenje. Razvoj tih drugih sredstava, pored onih pravne prirode, od velikog je značaja za obezbeđenje zaštite lokalne samouprave i trebalo bi mu poklanjati utoliko veću pažnju.

8. Evolucija lokalne samouprave u Srbiji

(O odnosu prema sopstvenoj tradiciji; Koreni lokalne samouprave; Razvoj lokalne samouprave do polovine XX veka; Lokalna samouprava u periodu 1945-1990; Lokalna samouprava od 1990. do 2002)

8.1. *O odnosu prema sopstvenoj tradiciji.* – Konkurencija dveju vladalačkih dinastija, koja je trajala sve do početka XX veka, a zatim podređivanje nacionalnog nasleđa i interesa ideji jugoslovenstva i, naročito, radikalni ideološki zaokret po Drugom svetskom ratu, udružen sa rigidnošću koju je doneo komunistički režim, uticali su na to da sopstvene tradicije lokalne samouprave budu ne samo zanemarivane, već i da o njima još uvek postoje suprotstavljene i često pogrešne ocene. Posledica toga je da se o razvoju lokalne samouprave sve do polovine XX veka uglavnom malo zna i pretežno razmišlja u negativnom kontekstu, kao i da se, na drugoj strani, razmišljanja o budućnosti lokalne samouprave teško oslobađaju kategorija iz socijalističkog doba, u kome zapravo lokalne samouprave nije ni bilo. Takva razmišljanja, i na osnovu njih formirani stavovi, stvaraju prepreke za pravilnije shvatanje osnovnih ideja EPLS i smerova u kojima treba da se kreće proces reforme naše lokalne samouprave. Kratak prikaz procesa evolucije ustanova lokalne samouprave u Srbiji ima za cilj da pokaže, prvo, da su te ustanove, sve do Drugog svetskog rata, dolazile u red najvažnijih narodnih tekovina i da je opšta linija njihovog razvoja, uprkos povremenim odstupanjima i retrogradnim procesima, uglavnom bila podudarna sa linijom razvoja istovrsnih ustanova u drugim evropskim zemljama toga vremena, a naročito onih koje su bile na istom ili sličnom stepenu društvenog i političkog razvoja. Moglo bi se, takođe, reći da je lokalna samouprava u Srbiji za sve to vreme imala znatno više pobornika i bolje uređenje, nego što je to bio slučaj u većem broju okolnih zemalja. Stare ustanove lokalne samouprave odigrale su istorijsku ulogu na samim počecima obnove srpske državnosti (→ stav 8.2) i dalje su se razvijale u skladu sa procesima izgradnje državnih institucija i političkog stasavanja srpskog nacionalnog bića (→ stav 8.3). Socijalističko doba, međutim, označava grubo prekid sa dotadašnjom linijom razvoja lokalne samouprave i praksom demokratskih zemalja (→ stav 8.4), da bi u poslednjoj deceniji prošlog i prvim godinama ovog veka, najpre sa manje, a zatim sa više odlučnosti, otpočelo vraćanje demokratskom modelu lokalne samouprave (→ stav 8.5. i pod 9).

8.2. *Koreni lokalne samouprave.* – Izvesni oblici samouprave, u smislu samostalnog upravljanja narodnim poslovima od strane srpskog stanovništva, postojali su za sve vreme turske uprave nad Beogradskim pašalukom, kao središnjim prostorom buduće obnovljene srpske države. U toku i posebno pri kraju XVIII veka samoupravne ustanove su veoma ojačale i vršile su brojne upravne, sudske i policijske funkcije, predstavljale su narod pred turskim vlastima i štatile ga od samovolje tih vlasti. Sve do 1801. godine u knežinama i selima uopšte nije bilo turskih organa, pa su knežinski i seoski knez bili i jedina vidljiva vlast za Srbe. Uz seoskog kneza birano je po nekoliko kmetova iz reda viđenijih seljaka (starešina porodica), a važnija pitanja su rešavana na seoskom zboru. Kao narodni starešina čitave knežine (područja nekoliko sela), knežinski knez je biran od naroda i potvrđivan od turskih vlasti. Imao je svoje izvršne organe (buljubaše sa odredima pandura) i vlast suđenja i kažnjavanja. O važnijim pitanjima rešavano je na skupštinama svih seoskih knezova i kmetova iz knežine. Sa izbijanjem Prvog srpskog ustanka i otpočinjanjem borbe za sopstvenu državu, došlo je i do neminovnih promena u položaju i ulozi samoupravnih vlasti. Kao dotadašnje jedine narodne vlasti, one su u tom procesu morale biti transformisane u vlasti nad užim teritorijalnim jedinicama, koje postoje uz centralne organe i dele s njima svoje ranije funkcije. Uporedo s tim menjalo se i samo značenje samouprave: dok je zahtev za samoupravom pre Prvog i Drugog srpskog ustanka i u toku borbe za državnu samostalnost značio unutrašnju autonomiju ili *narodnu samoupravu*, tj. nezavisnost od Turske, on je pri kraju te borbe postepeno dobijao, a posle njenog uspešnog

završetka i konačno dobio značenje koje i danas ima, tj. kao zahtev za političku decentralizaciju i lokalnu demokratiju.

8.3. Razvoj lokalne samouprave do polovine XX veka. – Do prvih značajnih promena u položaju i ulozi starih ustanova samouprave došlo je u vreme oružanih borbi tokom Prvog i Drugog srpskog ustanka (1804-1813. i 1815), kada su vojne vlasti zadobile primat nad civilnim (samoupravnim i državnim) vlastima. U dugotrajnoj borbi za državnu samostalnost, koja je potom usledila, samoupravne ustanove su, najpre, bile podređene vlasti vrhovnog kneza i načinjene njegovim organima, budući da drugih civilnih vlasti nije bilo, a zatim je, po dobijanju prava na nezavisnu unutrašnju upravu (1830) i prvog ustava (1838), otpočelo stvaranje centralnih državnih organa i razdvajanja njihovih funkcija od funkcija ustanova lokalne samouprave. Temelji novog sistema lokalne samouprave postavljeni su Zakonom o ustrojstvu opština od 1839. godine, kao prvim zakonskim aktom o opštinama u Srbiji. Po tom zakonu, razlikovane su seoske i gradske opštine, koje su imale široki krug poslova i bile podređene kontroli sreskih i okružnih načelnika, a od 1841. godine beogradska opština počinje da se razvija kao zasebna upravna jedinica (varoš Beograd). Dalje jačanje i preuređenje centralne državne uprave (1862), dovodi do stavljanja opština pod nadzor policijskih vlasti, koje mogu da smenjuju i kažnjavaju opštinske organe (kmetove i članove opštinskog suda). Takvo podređivanje opštine centralnim vlastima dovršava se Zakonom o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti, koji je donet za vladavine kneza Mihaila (1866). U naredne dve decenije, taj zakon i stanje stvoreno njime postaju predmet oštih napada liberalnih snaga, koje konačno uspevaju da izdejstvuju jedno znatno naprednije uređenje za opštine u Ustavu od 1888. i Zakonu o opštinama od 1889. godine. Lokalna samouprava je uvedena kao okružna, sreska i opštinska, a po mnogim rešenjima to je bilo jedno od tada najboljih uređenja lokalne samouprave u Evropi. Zbor svih punoletnih građana u prostorno malim opštinama birao je opštinske organe: sud (kao osnovni sudski, policijski i izvršni upravni organ) i odbor (nadzorni organ opštine). Nadzor centralnih vlasti bio je ograničen, a opština je imala svoju imovinu, poreze i prihode. To uređenje je, međutim, potrajalo kratko, jer je 1894. godine umesto njega vraćeno na snagu ono od 1866. godine. I novim zakonom iz 1902. godine nad opštinom je obezbeđeno tutorstvo sreskih i okružnih vlasti, čime je njena samoupravnost bila ograničena. Po stvaranju Kraljevine Jugoslavije, uređenje lokalne samouprave je pretrpelo određene promene (radi usklađivanja sa uređenjem u drugim oblastima države), a u celini je imalo izgled sličan tadašnjem francuskom (centralizovanom) modelu. Ipak, lokalna samouprava je imala očuvana osnovna svojstva, posebno na nivou opština, koje su razlikovane na seoske i gradske i bile uređene posebnim zakonima (1933-1934). Srezovi i oblasti, kao viši nivoi lokalne samouprave, na drugoj strani, stajali su pod jačim uticajem centralnih organa države.

8.4. Lokalna samouprava u periodu 1945-1990. – Po završetku Drugog svetskog rata i kratkog perioda administrativnog socijalizma, otpočelo se sa izgrađivanjem lokalnog sistema jedinstvenih državno-samoupravnih ili komunalnih vlasti (Opštim zakonom o narodnim odborima od 1952). Komunalni sistem počiva na opštini kao teritorijalno-političkoj jedinici, a zatim kao osnovnoj društveno-političkoj zajednici u kojoj se ostvaruje samoupravljanje (1963). Uz opštinu postoje jedno vreme gradovi i gradske opštine (1952-1955), zatim srezovi (do 1967), pa međuopštinske regionalne zajednice (1974-1990). Uprkos ideološkim stavovima, po kojima je komunalni sistem bio "najzad pronađeni" vrhunac samoupravnosti, demokratičnosti i decentralizacije vlasti,

pa i oblik "odumiranja" državne vlasti, taj je sistem u osnovi značio negaciju temeljnih ideja o lokalnoj samoupravi. Postavljena kao osnovna teritorijalna jedinica vlasti, sa veoma širokom ulogom i složenom organizacijom vlasti unutar nje (delegacije, samoupravne interesne zajednice, višedomna skupština itd.), opština je istovremeno bila samo "produžena ruka" države i partije, pod punom formalnom kontrolom centralnih državnih i partijskih organa. Međutim, slabljenje državnog centra, posebno od sedamdesetih godina prošlog veka, omogućavalo je sve jače delovanje dezintegracionih procesa na svim nivoima vlasti u zemlji. I dok su republike izmicale kontroli federalnih ustanova a pokrajine se osamostaljivale od Republike, to isto su činile lokalne vlasti u odnosu na vlasti republičkih i pokrajinskih organa. Tako je došlo do svojevrstne feudalizacije čitavog sistema vlasti, u kojoj su lokalne partijske i birokratske vrhuške imale faktički određene ruke i punu moć delovanja bez nadzora centra. Na tu vrstu moći se i danas često misli i ona se priželjkuje kada se govori o tome kako je opština u socijalističko doba bila pravi centar vlasti. Ne sporeći da je opština bila takav centar vlasti, valja primetiti da se tu nije radilo ni o demokratskoj vlasti, ni o istinskoj samoupravi lokalnog stanovništva.

8.5. Lokalna samouprava od 1990. do 2002. godine. – Posle poluvekovnog progonstva iz pravno-političkog sistema, Ustavom Republike Srbije od 1990. godine vraćen je nanovo pojam lokalna samouprava. Dve godine potom, u Ustavu SRJ (1992) zagarantovano je pravo na lokalnu samoupravu, s tim što je republikama članicama ostavljeno da samostalno uredi način ostvarivanja tog prava. Međutim, Ustav SRJ je u isto vreme propisao da su nepokretnosti i druga sredstva koja koriste jedinice lokalne samouprave u državnoj svojini, kao i da se položaj i prava tih jedinica u pogledu raspolaganja tim sredstvima i njihovog korišćenja uređuju zakonom. Na temelju tog ovlašćenja, Srbija je donela Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije (1995), koji su jedinice lokalne samouprave lišene svojinskih prava. Uz to, republički organi su zadržali u svojim rukama punu vlast odlučivanja o čitavom finansiranju opština i gradova, što je, u uslovima urušavanja ekonomskog sistema i opšteg osiromašenja društva, dovelo opštine i gradove u situaciju preživljavanja na ivici ekonomskih mogućnosti. Ni po drugim svojim obeležjima, čitava prošla decenija nije bila pogodno vreme za razvoj lokalne samouprave. Raspad države SFRJ i posledice tog raspada, ali i niz pogubnih i nedemokratskih poteza vlasti, udaljili su Srbiju i njenu lokalnu samoupravu od poželjnih pravaca napretka i razvoja. Umesto najavljene demokratizacije i priželjkivane decentralizacije, odvijala se snažna i neumerena recentralizacija svih funkcija vlasti na republičkom nivou, a sva vlast je postepeno prelazila iz nadležnosti državnih organa u ruke uskog kruga ljudi oko Miloševića i njegove porodice. Otvorenim zloupotrebama državne uprave, policije i sudstva, kao i različitim drugim merama pritiska na lokalni nivo vlasti i, naročito, izbornim krađama, nepopularni režim je težio da u potpunosti ostvari kontrolu i na lokalnom nivou. U tome je imao samo delimičnog uspeha, jer su aktivnosti sve jače opozicije i sve šire nezadovoljstvo građana režimom vlasti, upravo na lokalnim izborima najavljivali skori kraj tog režima. Konačna pobeda demokratskih opozicionih snaga na saveznim predsedničkim i lokalnim izborima u septembru 2000. godine i zatim na republičkim parlamentarnim izborima, označila je i početak procesa demokratizacije društva, kao i stvorila šansu za jačanje lokalne samouprave. U sledu tih događaja, februara 2002. godine konačno je donet jedan daleko napredniji Zakon o lokalnoj samoupravi, čija će rešenja biti analizirana u okviru narednih pitanja.

9. Savremeni trenutak lokalne samouprave u Srbiji

(Osnovna obeležja; Afirmacija lokalne samouprave; Uslovljenost reforme lokalne samouprave napretkom reformi u drugim oblastima; Nužnost aktiviranja sopstvenih reformskih potencijala lokalne samouprave; Uvođenje nove strukture opštinskih i gradskih organa)

9.1. *Osnovna obeležja.* – Kao i sve druge bitne institucije u Srbiji, lokalna samouprava se nalazi u procesu reforme koji još nije dovršen. Uprkos delovanju čitavog niza složenih ekonomskih, socijalnih i političkih problema, činjenica je da su u toku protekle četiri godine ostvarene značajne pozitivne promene u položaju opština i gradova. Te promene, kao i na bolje izmenjeni opšti odnos centralnih vlasti prema opštinama i gradovima, svedoče o značajnoj afirmaciji lokalne samouprave (→ stav 9.2). Međutim, položaj lokalne samouprave još uvek nije u svemu jasno izveden, niti je valjano osigurana njena finansijska i funkcionalna autonomija. Posebno je uočljiv zastoj u prenošenju određenih nadležnosti sa države na organe lokalne samouprave, odnosno u decentralizaciji vlasti. Glavnu prepreku tome, pored stečenih navika i ostataka jakih centralističkih težnji iz prethodnog perioda, čini usporavanje reformi u nekim drugim oblastima od sistemskog značaja (→ stav 9.3). Čekanje na nova sistemska rešenja, do kojih treba da se dođe kroz reforme na nivou Republike, ne može da bude izgovor za odsustvo reformskih mera unutar jedinica lokalne samouprave. One bi trebalo da iskoriste sopstvene potencijale radi rešavanja onih problema koji su inače u njihovoj nadležnosti, kako bi spremnije odgovorile na nove izazove koje nameću decentralizacija vlasti i očekivanja od njihove izmenjene uloge (→ stav 9.4). Utisku da je u reformi lokalne samouprave učinjeno manje nego što doista jeste, posebno doprinosi to što je konstituisanje nove strukture opštinskih i gradskih organa odloženo do sprovođenja redovnih lokalnih izbora (→ stav 9.5).

9.2. *Afirmacija lokalne samouprave.* – Odmah posle pobede demokratskih snaga u Srbiji, istaknut je zahtev za decentralizacijom vlasti, tako da je reforma lokalne samouprave postala jedan od priznatih prioriteta u okviru strategije ukupnih reformi društva. Na početku 2002. godine (februara meseca) donet je Zakon o lokalnoj samoupravi, kojim je lokalna samouprava dobila neuporedivo jasnije sistemskopravno utemeljenje, nespornije okvire za demokratsko funkcionisanje i šansu da postepeno razvija svoje demokratske potencijale. Finansijski položaj opština i gradova je u međuvremenu poboljšán i neuporedivo je danas bolji od onog pre četiri godine. Tome je doprinela pravednija raspodela finansijskih sredstava između države i lokalne samouprave, kao i veoma značajna međunarodna finansijska pomoć. Izvorni i povereni delokrug opština i gradova obogaćen je nekim od novih poslova, a u odnosima između centralnih i lokalnih organa beleži se daleko manje problema. Unapređena je međunarodna saradnja jedinica lokalne samouprave sa jedinicama lokalne samouprave drugih zemalja, a u jednom broju opština i gradova realizuju se značajni projekti uz pomoć pojedinih zemalja i međunarodnih institucija. Posle prijema Srbije i Crne Gore u Savet Evrope (03. aprila 2003), omogućeno je učešće predstavnika lokalne samouprave u institucijama te organizacije. Istovremeno, zemlja se obavezala da, u roku od dve godine od prijema u Savet Evrope, ratifikuje najvažnije dokumente Saveta Evrope o lokalnoj samoupravi (EPLS, Evropsku povelju o jezicima regionalnih i manjinskih grupa i Evropsku okvirnu konvenciju o

prekograničnoj saradnji), kao i da unapredi ustavne i zakonske odredbe o decentralizaciji i organizaciji lokalnih vlasti.

9.3. Uslovljenost reforme lokalne samouprave napretkom reformi u drugim oblastima.

– Kritičko ispitivanje svake od ostvarenih promena u lokalnoj samoupravi, kao i rešenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi, biće predmet narednih poglavlja. Iz tih izlaganja biće jasnije ono što je već napomenuto: da reforme lokalne samouprave još uvek nisu, ni po obimu ni po kvalitetu, saglasne onome što je najavljivano na početku postoktobarskog perioda, niti su zadovoljavajuće sa stanovišta zahteva i očekivanja građana i lokalnih vlasti od tih reformi. U prvom redu, evidentno je stalno odlaganje rešavanja nekih od vitalnih pitanja za lokalnu samoupravu, kao što su pitanja povraćaja svojinskih prava i prenošenja novih nadležnosti. Kada se radi o prenošenju novih nadležnosti, sasvim je jasno da je mogućnost rešavanje nekih od takvih pitanja direktno uslovljena napretkom reformi u drugim oblastima, tako da će decentralizacija i dalje zavistiti od spremnosti republičkih vlasti da preduzmu reformske korake u tim oblastima. Takođe, nesporno veliki uticaj na dalju reformu lokalne samouprave posebno imaju nedoumice i zastoj u reformama institucija vlasti i javne administracije. Bez jasnih stavova o budućem izgledu čitavog administrativnog sistema zemlje, evidentno je da neće moći ni da se bliže opredeli uloga lokalne samouprave kao vršioca znatnog dela upravnih poslova. U vezi s tim naročito stoji pitanje o potrebi reforme odnosa unutar administrativnog sistema i odnosa tog sistema prema građanima kao korisnicima usluga. S pravom se ukazuje da bez takvih reformi decentralizacija vlasti ne znači mnogo i da bi ona čak mogla da ima suprotne efekte, jer bi građane izložila birokratiji nižih nivoa koja se podjednako kao i državna uprava ponaša na neizmenjeni autoritarni i etatistički način. Slično tome, u javnosti je bilo dosta zalaganja za izvesnu regionalizaciju, odnosno za uvođenje drugog stepena lokalne samouprave, što bi izazvalo potrebu strukturnih reformi u lokalnoj samoupravi. To bi pitanje trebalo da bude rešeno donošenjem novog republičkog Ustava, bilo tako što će se od regionalizacije odustati ili uvesti regionu, sa ili bez uloge drugog stepena lokalne samouprave. Od istog dokumenta se očekuje da reši i neka druga pitanja koja su od velikog uticaja na položaj, ulogu i nadležnosti lokalne samouprave, a koja nisu mogla biti dosledno izvedena u Zakonu o lokalnoj samoupravi zbog ograničenja koja je nametao važeći republički Ustav.

9.4. Nužnost aktiviranja sopstvenih reformskih potencijala lokalne samouprave.

– Kao što iz prethodnog stava proizlazi, reforma lokalne samouprave stoji u tesnoj međuzavisnosti sa reformama u drugim oblastima koje su u nadležnosti republičkih vlasti. Od jedinica lokalne samouprave očekuje se da budu aktivni učesnik svih reformi u društvu i da svojim inicijativama i predlozima podstiču te reforme, kao i da kvalifikovano utiču na usvajanje onih rešenja koja su najviše u interesu građana, ekonomskog prosperiteta i demokratskog napretka zemlje. Postoji, međutim, širok prostor i za reforme unutar samih jedinica lokalne samouprave. U prvom redu, opštine i gradovi treba da unaprede izvršavanje svojih izvornih poslova, jer oni za te poslove i nose punu odgovornost. Tu je, zatim, neobično važan posao koji treba da se obavi radi osposobljavanja opštinske i gradske uprave. Baš kao i državna uprava, uprava u opštinama i gradovima bi morala da se temeljno reformiše, kako bi mogla da radi efikasnije, ekonomičnije i odgovornije, da efikasno podržava i omogućava napredak u sprovođenju ekonomskih i socijalnih reformi i da svojim ukupnim radom i ponašanjem dostigne evropske standarde "dobre prakse" u obavljanju javnih poslova i pružanju usluga. Već pomenuti proces transformacije čitave uprave (centralne i

lokalne) u servisno orijentisanu javnu upravu trebalo bi da prednjači u opštinama i gradovima kao vlastima najbližim i najodgovornijim građanima. Kasnije će biti detaljnije opisani zahtevi kojima bi opštinska i gradska uprava trebalo da teže, a ovde se želi podvući to da se posao reforme te uprave mora neodložno naći u planovima novih rukovodstava opština i gradova.

9.5. Uvođenje nove strukture opštinskih i gradskih organa. – Za ogromnu većinu jedinica lokalne samouprave novoizabrani organi neće biti novi samo po personalnom sastavu, već i po načinu njihovog izbora, funkcijama i položaju. Međusobni odnosi između skupštine opštine, predsednika opštine i opštinskog veća, a u gradovima između skupštine grada, gradonačelnika i gradskog veća, postavljeni su na principu podele vlasti i sa idejom o međusobnom ograničavanju funkcija. Neki od opštinskih i gradskih organa nisu do sada ni postojali, tako da će njihovo konstituisanje i početak funkcionisanja svakako predstavljati poseban izazov. Sa sprovođenjem izbora i konstituisanjem novih organa, u opštinama i gradovima treba da se primeni i nova organizacija opštinske, odnosno gradske uprave. To je i vreme da se uvedu u život pojedini od fakultativnih organa, čije je uvođenje predviđeno statutima opština i gradova. Time će organizaciona reforma lokalne samouprave, koja je do sada imala prevashodno normativni izraz, dobiti svoju realnu dimenziju i pokazati svoje prednosti i mane.

GLAVA 2.

PRAVNI POLOŽAJ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Uvod. – Ovo poglavlje ima za cilj da ukaže na suštinu i kvalitet osnovnih ustavnih i zakonskih rešenja o položaju i ulozi jedinica lokalne samouprave, odnosno da pruži najopštiju sliku o normativno-pravnim rešenjima u sistemu lokalne samouprave. Pored toga, biće izloženi elementi teritorijalne organizacije Republike Srbije, pravila za osnivanje jedinica lokalne samouprave i procedura za promene njihovih granica, njihove osnovne funkcije, vrste opštih akata koje one donose u obavljanju svojih funkcija, kao i način utvrđivanja njihovih simbola. Kada se radi o Ustavnoj povelji državne zajednice Srbija i Crna Gora (2003), ona neće biti predmet pažnje, budući da ona i ne zalazi u uređenje vlasti u državama članicama.

1. Ustavno uređenje lokalne samouprave

(Odredbe Ustava o lokalnoj samoupravi; Ustavni položaj gradova i gradskih opština; Ustavni položaj grada Beograda; Kritički osvrt; Rešenja za koja se treba zalagati u novom Ustavu)

1.1. Odredbe Ustava o lokalnoj samoupravi. – Ustav Republike Srbije od 1990. godine (u daljem tekstu: Ustav), za razliku od ranijeg Ustava SRJ (1992) i važećeg Ustava Republike Crne Gore (1992), ne sadrži jemstvo lokalne samouprave, već lokalnu samoupravu posmatra kao pitanje teritorijalne organizacije Republike. Otud je i opština definisana kao teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava (član 7. stav 1. Ustava). Sistem lokalne samouprave je jednostepen i baziran na monotipskom modelu opštine, koji je donekle ublažen uvođenjem posebnih rešenja u čl. 117. i 118. Ustava za grad Beograd, druge gradove i gradske opštine (→ stavovi 1.2. i 1.3). Ostala rešenja Ustava o opštini mogu se svesti na sledeća:

- područja opština i sistem lokalne samouprave uređuju se zakonom (član 7. stav 3. i član 113. stav 2);
- opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom, obavlja poslove u izvornom delokrugu koji su utvrđeni Ustavom, zakonom i statutom, kao i poslove koje joj Republika može poveriti i preneti joj sredstva za te poslove (član 113. st. 1. i 4);
- osnovni pravni akt opštine jeste statut, koji donosi skupština opštine i njime se, na osnovu Ustava i zakona, uređuju poslovi opštine, organizacija i rad njenih organa, kao i druga pitanja od značaja za opštinu (član 115);
- o poslovima opštine građani odlučuju referendumom i preko svojih predstavnika u skupštini opštine, koju čine odbornici izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem (član 116); i
- u pogledu finansiranja opština najpre je utvrđeno da opština ima budžet u kome se iskazuju prihodi i rashodi, kao i da se sredstva budžeta obezbeđuju iz poreza i drugih zakonom utvrđenih prihoda (član 69. st. 1. i 2). Dalje, propisano je da opštini za obavljanje ustavom i zakonom utvrđenih poslova pripadaju prihodi utvrđeni zakonom, kao i da se za zadovoljavanje potreba građana u opštini mogu prikupljati sredstva na osnovu neposrednog izjašnjavanja građana (tj. putem samodoprinosu), u skladu sa zakonom (član 114).

1.2. Ustavni položaj gradova i gradskih opština. – Prema članu 117. Ustava, zakonom se pojedina opština može utvrditi kao grad na čijoj teritoriji se obrazuju dve ili više gradskih opština, s tim što se statutom grada određuje koje poslove opštine vrši grad, a koje gradska opština. Iz toga sledi da gradske opštine nemaju sopstveni izvorni delokrug, već da one obavljaju samo poslove koji su utvrđeni statutom grada. Saglasno tome, grad je primarna jedinica lokalne samouprave na svojoj teritoriji, odnosno jedinica lokalne samouprave sa punim kapacitetom samoupravnosti, dok je gradska opština sekundarna ili izvedena samoupravna jedinica. Takav položaj gradskih opština rezultat je činjenice da grad predstavlja urbanu i socijalnu celinu, koja se ne može dalje racionalno deliti na takve potceline koje bi konkurisale gradu sa svojim nadležnostima. Zbog toga je odnos grada i gradskih opština u njegovom sastavu postavljen kao odnos šire i užih zajednica, odnosno kao odnos između višeg i nižeg stepena samoupravnosti. Gradski organi vrše i nadzor nad radom gradskih opština. U skladu sa takvim položajem gradskih opština, statutu grada je ostavljeno da uredi pitanje podele grada na gradske opštine i da utvrdi granice njihovih područja, u okviru granica gradske teritorije koje se utvrđuju zakonom (→ pod 3). Ustav jedino obavezuje da na teritoriji grada mora biti obrazovano najmanje dve gradske opštine, a koliko će takvih opština preko tog broja biti obrazovano, stvar je gradskog statuta. Napomenimo i da se, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, statutom grada utvrđuju organi gradskih opština, što znači da one nemaju zakonom, već statutom grada utvrđenu strukturu organa. Inače, poslovi i prava koji su zakonom utvrđeni za opštinu jesu, zapravo, poslovi i prava grada a ne gradskih opština, tako da je grad na svojoj teritoriji titular prava i nosilac ovlašćenja za vršenje poslova opštine.

1.3. Ustavni položaj grada Beograda. – Kao glavni grad Republike Srbije i administrativni centar Srbije i Crne Gore, Beograd je Ustavom određen kao posebna teritorijalna jedinica. Njemu su posvećene i posebne odredbe u članu 118. Ustava, kojima je propisano:

- da obavlja poslove opštine utvrđene Ustavom i poslove koje mu Republika poveri zakonom iz okvira svojih prava i dužnosti;
- da se njegova teritorija utvrđuje zakonom;
- da mu pripadaju prihodi utvrđeni zakonom, kao i sredstva za obavljanje poverenih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike;
- da ima statut koji donosi Skupština grada Beograda, a kojim se određuje koje poslove opštine vrši Grad, a koje gradske opštine u njegovom sastavu i uređuju organizacija i rad organa Grada, kao i druga pitanja od interesa za Grad; i
- da Skupštinu grada Beograda čine odbornici izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem.

Treba uočiti da je samim Ustavom načinjena razlika u pogledu uređivanja poveravanja poslova iz okvira prava i dužnosti Republike gradu Beogradu, na jednoj, i poveravanja takvih poslova opštinama i drugim gradovima, na drugoj strani. U slučaju opština i drugih gradova, Ustav govori o mogućnosti poveravanja takvih poslova ("Republika Srbija može zakonom poveriti..."), što znači da formalno ne postoji ustavna obaveza za zakonodavca da bilo koji takav posao poveri opštini (→ pod 5). Za razliku od toga, u slučaju grada Beograda Ustavom je stvorena obaveza poveravanja određenih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike ("Grad Beograd obavlja poslove ... koje mu Republika zakonom poveri iz okvira svojih prava i dužnosti"). Ta je razlika posledica posebnosti Beograda kao administrativnog i političkog centra zemlja, kao i činjenice da on predstavlja najveću aglomeraciju

stanovništva u zemlji, odnosno složenu socijalnu, privrednu, kulturnu, prostornu i urbanu celinu. U praktičnom pogledu, to bi trebalo da znači širi obim poverenih poslova gradu Beogradu u odnosu na opštine i druge gradove, kako bi organi grada Beograda bili u stanju da efikasnije upravljaju javnim poslovima od značaja za stanovništvo grada.

1.4. Kritički osvrt. – Među praktičarima, kao i u akademskim krugovima, postoji rašireno mišljenje o tome da je celina odredaba republičkog Ustava takva da ne pruža dovoljno pouzdane i jasne okvire koji bi osigurali stabilnu poziciju i egzistenciju lokalne samouprave. Osnovna mana tih odredaba ogleda se u tome što su one samo otvorile proces odvajanja lokalne samouprave od države, ali su taj proces ostavile nedovršenim i rezervisale državi i njenim organima široke pravne i faktičke (pravno nepokrivene) mogućnosti za arbitrarno mešanje u poslove lokalne samouprave i njeno "držanje na uzdi". U praksi primene tih odredaba su navedene mane više puta potvrđivane, kada su prava lokalne samouprave grubo kršena, uglavnom korišćenjem širokog ovlašćenja vlade na raspuštanje opštinske skupštine i zavođenje privremene uprave. Od konkretnih nedostataka odredaba o lokalnoj samoupravi u važećem Ustavu, mogu se posebno označiti: izostajanje jemstva prava građana na lokalnu samoupravu, uslovljavanje izvornog delokruga promenljivom voljom zakonodavca, nerešavanje svojinskih prava opština, nepotrebno obavezivanje na podelu područja grada na dve ili više gradskih opština, kao i izostajanje odredaba o pravnim sredstvima za zaštitu lokalne samouprave od nezakonitih mešanja centralnih organa.

1.5. Rešenja za koja se treba zalagati u novom Ustavu. – Imajući u vidu to da bi sadašnji Ustav trebalo da u skorije vreme bude zamenjen novim, umesto bavljenja drugim mogućim kritikama sadašnjeg Ustava korisnije je da se posveti pažnja izgledu rešenja o lokalnoj samoupravi u budućem ustavnom aktu Republike. U dosadašnjim raspravama o izradi novog republičkog Ustava, koje su vođene u okviru SKGO, iskristalisan je stav da bi četiri osnovne garantije trebalo da nađu mesta u tekstu najvišeg pravnog akta Srbije. Njihova sadržina izlaže se u okviru narednih podtačaka.

1.5.1. Jemstvo prava građana na lokalnu samoupravu. – Pored odredbe koja bi neposredno jamčila pravo građana na lokalnu samoupravu, to jemstvo bi trebalo da bude podržano odredbama koje bi: (1) svim licima sa biračkim pravom garantovale pravo da u jedinicama lokalne samouprave neposredno i preko izabраниh predstavnika odlučuju o poslovima lokalne zajednice; (2) utvrdile osnovne poslove koji čine izvorni delokrug lokalne samouprave i istakle princip da su ovlašćenja jedinica lokalne samouprave u tom delokrugu puna i isključiva; (3) podvukle obavezu države i teritorijalne autonomije da poštuju samostalnost lokalne samouprave u obavljanju njenih poslova, uz ograničenje akcije njihovih organa na kontrolu zakonitosti obavljanja tih poslova; i (4) utvrdile princip da država i teritorijalna autonomija mogu poveravati poslove lokalnoj samoupravi, uz prethodno konsultovanje lokalne samouprave i obezbeđenje sredstava za obavljanje poverenih poslova. Utvrđivanje navedenih principa u Ustavu trebalo bi da bude dovoljno jasno i precizno, kako bi se mogla pribaviti adekvatna ustavno-sudska zaštita.

1.5.2. Pravo na pravnu zaštitu. – Novi Ustav treba da utvrdi pravo jedinica lokalne samouprave na pravnu zaštitu od povreda koje bi učinili državni organi i organi teritorijalne autonomije. Pored toga, Ustavom bi trebalo utvrditi i sama sredstva za pravnu zaštitu, a naročito obezbediti zaštitu u postupku pred Ustavnim sudom. Uz

pravo jedinica lokalne samouprave na pokretanje postupka za ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata republičkih organa kojima se povređuju prava lokalne samouprave, smatra se da bi trebalo omogućiti i posebnu vrstu ustavno-sudskog spora, u kome bi Ustavni sud imao ekskluzivnu nadležnost za odlučivanje o povredama prava lokalne samouprave putem pojedinačnih akata i radnji državnih organa.

1.5.3. Garantije finansijske samostalnosti i prava na imovinu. – Kao jedno od najvažnijih pitanja za ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu, pitanje o finansijskoj samostalnosti opština i gradova i njihovim svojinskim pravima na imovini, svakako bi trebalo da nađe svoje mesto u Ustavu. Pravo jedinica lokalne samouprave na sopstvenu imovinu i vršenje svih prava na toj imovini, uključujući pravo na samostalno upravljanje prihodima od imovine i na zaduživanje, trebalo bi da bude utvrđeno kao nesporno i puno pravo, koje jedino podleže zakonskim ograničenjima koja važe i za druge titulare svojinskih prava. Snažno insistiranje na rešavanju ovog pitanja posebno je podržano nezadovoljstvom postojećim zakonskim rešenjem, koje je, po mnogim mišljenjima, protivno ne samo ideji lokalne samouprave, već i postojećem Ustavu, u čijim odredbama nema osnova za lišavanje opština njihovih svojinskih prava.

1.5.4. Pravo na udruživanje na regionalnom nivou. – U novom Ustavu bi trebalo da bude omogućeno pravo jedinicama lokalne samouprave da se slobodnom voljom udružuju na regionalnom nivou. Kao sastavni deo šireg prava jedinica lokalne samouprave na saradnju i različite vidove udruživanja, to pravo bi se ostvarivalo saglasno slobodno izraženim interesima lokalnih zajednica. Takvi oblici udruživanja (regioni) ne bi imali neka nova izvorna prava, već bi funkcionisali u granicama prava koja im prenose udružene opštine i gradovi iz svog izvornog delokruga. Eventualno bi se mogla stvoriti ustavna mogućnost za poveravanje izvesnih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike tako formiranim regionima, a zakonom bi se to pitanje moglo da bliže uređuje. To je, u stvari, ideja o stvaranju regiona "odozdo", bez nametanja državne volje i jedinstvenog modela.

2. Zakonsko uređenje lokalne samouprave

(Zakon o lokalnoj samoupravi; Najvažniji principi i novine u ZLS; Drugi zakonski propisi o uređenju lokalne samouprave; Ostali zakoni od značaja za lokalnu samoupravu)

2.1. Zakon o lokalnoj samoupravi. – Kao matični zakonski propis o lokalnoj samoupravi, važeći Zakon o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: ZLS) donela je Narodna skupština Republike Srbije na sednici od 14. februara 2002. godine (objavljen u "Službenom glasniku RS", broj 9 od 26. 2. 2002). Pored uvodnih (osnovnih) i prelaznih i završnih odredaba, sadržinu ZLS čine odredbe kojima se uređuju:

- osnivanje i teritorija, pravni status, organi jedinica lokalne samouprave i opštinska i gradska uprava (čl. 14. do 64);
- neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave (čl. 65. do 69);
- mesna samouprava (čl. 70. do 76);

- finansiranje poslova jedinica lokalne samouprave (čl. 77. do 104);
- odnosi organa Republike, teritorijalne autonomije i organa jedinica lokalne samouprave (čl. 105. do 114);
- saradnja i udruživanje jedinica lokalne samouprave (čl. 115. i 116);
- simboli i nazivi delova naseljenih mesta u jedinici lokalne samouprave (čl. 117. do 121); i
- zaštita lokalne samouprave (čl. 122. do 127).

Prema brojnim mišljenjima, ZLS je uspešno odgovorio na osnovni cilj koji je postavljen prilikom njegovog donošenja, a koji se sastojao u tome da se obezbedi usklađivanje pravnog okvira lokalne samouprave sa principima EPLS. Takođe, ovaj zakon otvara put sprovođenju reforme koja bi trebalo da postepeno dovede do usaglašavanja faktičkog stanja u ovoj oblasti sa evropskim standardima. Poseban kvalitet ZLS ogleda se u doprinosu povećanju udela jedinica lokalne samouprave u vršenju vlasti, a time i razvoju demokratskih procesa u Srbiji. S druge strane, pojedinim rešenjima zakona mogu se uputiti određeni prigovori koji stoje u vezi sa ustavnim ograničenjima ili sa nedovršenim reformama u nekim drugim oblastima. Takvim prigovorima se potvrđuje osnovni karakter ZLS kao privremenog ili tranzicionog zakona, čija će rešenja neminovno biti podložna promenama i dograđivana, saglasno napretku reformi u određenim oblastima od uticaja na lokalnu samoupravu. Napomenimo da je jedna takva promena ZLS već izvršena u 2004. godini (→ poglavlje o finansiranju lokalne samouprave).

2.2. Najvažniji principi i novine u ZLS. – U odnosu na ranije zakonsko uređenje ove materije, ZLS donosi veći broj novina i na jasniji način utvrđuje sadržinu principa na kojima se temelji sistem lokalne samouprave u Srbiji. Među važnijim takvim principima i novinama, poseban značaj imaju sledeći:

- određeni su titular i sadržina prava na lokalnu samoupravu, na taj način što je rečeno da se pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika, a predmet tog prava jeste upravljanje javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo (član 1. stav 1);
- poslovima lokalne samouprave u opštini, gradu i gradu Beogradu (za koje se koristi zajednički naziv "jedinice lokalne samouprave") upravljaju građani koji imaju biračko pravo i prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave, a to upravljanje se vrši u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave (član 1. st. 2. i 4);
- pored građana (tj. domaćih državljana), pojedina prava u ostvarivanju lokalne samouprave imaju i strani državljani, pod uslovima i na način utvrđen zakonom (član 1. stav 2);
- u delokrugu jedinica lokalne samouprave razlikuju se poslovi izvornog delokruga i povereni poslovi, a one su odgovorne za kvalitetno i efikasno obavljanje obe vrste tih poslova (čl. 2. do 4);
- u obavljanju izvornih poslova jedinica lokalne samouprave može biti ograničena samo zakonom, dok u obavljanju poverenih poslova ona postupa na osnovu i u okviru ovlašćenja datog zakonom, odnosno propisom teritorijalne autonomije kojim se određeni poslovi poveravaju (čl. 3. i 4);
- jedinica lokalne samouprave finansira se iz izvornih i ustupljenih prihoda, kao i iz dopunskih sredstava (član 5);

- za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva, jedinica lokalne samouprave može osnovati preduzeće, ustanovu i drugu organizaciju koja vrši javnu službu, a može i ugovorom poveriti pravnom i fizičkom licu obavljanje tih poslova (član 6);
- obrazovanje mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave jeste pravo jedinice lokalne samouprave, koje se ostvaruje u skladu sa zakonom i njenim statutom i čiji se opšti cilj sastoji u zadovoljavanja opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba stanovništva određenog područja (član 7);
- jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica, a njen osnovni pravni akt jeste statut (čl. 10. i 11);
- odnosi državnih organa i organa teritorijalne autonomije sa organima jedinica lokalne samouprave zasnivaju se na pravima i obavezama koji su utvrđeni Ustavom i zakonom (član 8);
- lokalna samouprava uživa pravnu zaštitu u skladu sa Ustavom i zakonom (član 9);
- jedinice lokalne samouprave imaju pravo da sarađuju i udružuju se radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva, planova i programa razvoja ili drugih potreba od zajedničkog interesa, kao i da sarađuju sa nevladinim, humanitarnim i drugim organizacijama, bez zakonskih ograničenja (član 12. st. 1. i 4); i
- pravo jedinica lokalne samouprave na osnivanje svojih udruženja ostvaruje se u skladu sa Ustavom i zakonom, a pravo na saradnju sa jedinicama lokalne samouprave drugih država i na udruživanje u međunarodne organizacije ostvaruje se u skladu sa Ustavom i zakonom i uz saglasnost Vlade (član 12. st. 2. i 3).

Generalno, najkrupnije novine se ogledaju u znatnom preciziranju i delimičnom proširenju izvornog delokruga jedinica lokalne samouprave; potpunijem uređivanju izvora prihoda za njihovo finansiranje; preciznijem i restriktivnijem uređivanju prava državnih organa prema organima lokalne samouprave; proširenju instrumentarija za pravnu zaštitu lokalne samouprave; kao i u uređivanju novog sistema organa jedinica lokalne samouprave i stvaranju izvesnih mogućnosti za fleksibilnu strukturu tih organa putem predviđanja tzv. fakultativnih organa.

2.3. Drugi zakonski propisi o uređenju lokalne samouprave. – Mada je ZLS obiman zakonski tekst (sa ukupno 132 člana), on ipak ne zahvata celinu zakonske materije o uređenju lokalne samouprave. Razlozi za to se uglavnom tiču procene da neka od takvih pitanja predstavljaju težišni predmet drugih zakona ili da ih treba urediti posebnim zakonom kao specifična pitanja. U odredbama ZLS predviđeno je da se posebnim ili drugim zakonom uređuju:

- osnivanje i ukidanje jedinica lokalne samouprave, njihova teritorija i sedišta, kao i menjanje granica i sedišta (član 14);
- način izbora i prestanka mandata odbornika u skupštini opštine i skupštini grada, kao i predsednika opština, odnosno gradonačelnika (čl. 26. i 40);
- deo poreza na zarade, deo poreza na promet i godišnji obim sredstava koji pripada jedinici lokalne samouprave (član 99); i
- položaj grada Beograda, kao i način obrazovanja i ukidanja mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave u Beogradu (čl. 24. i 76).

Osnivanje, ukidanje, teritorija i sedišta jedinica lokalne samouprave uređeni su Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije od 1991. godine (koji je u više navrata menjan i dopunjavan), dok je način izbora i prestanka mandata odbornika u skupštini opštine i skupštini grada, kao i predsednika opština i gradonačelnika, uređen Zakonom o lokalnim izborima od 2002. godine. Učešće opština i gradova u porezu na

promet i porezu na zarade uređuje se posebnim zakonom koji se donosi sa važenjem za pojedinu godinu, a tim zakonom se limitira i godišnji obim sredstava koji pripada jedinici lokalne samouprave. Poseban zakon o gradu Beogradu još uvek nije donet, iako je rok za njegovo donošenje (utvrđen članom 131. ZLS) davno protekao.

2.4. Ostali zakoni od značaja za lokalnu samoupravu. – Pored zakona kojima se jedinicama lokalne samouprave poveravaju pojedini poslovi iz okvira prava i dužnosti Republike (→ pod 5), u ovu grupu mogu se uvrstiti po materiji raznorodni zakoni koji uređuju pravila i procedure za postupanje organa lokalne samouprave u pojedinim oblastima ili neka druga pitanja od značaja za lokalnu samoupravu. Takvih zakona je veći broj i nije ih moguće ovde ni nabrojati, a kao nekoliko važnijih primera mogu se navesti sledeći:

- Zakon o opštem upravnom postupku i zakoni koji uređuju posebne upravne postupke primenjuju se u postupku pred opštinskom upravom, u kome se rešava o pravima, obavezama i interesima građana i pravnih lica (član 59. ZLS);
- Zakonom o državnoj upravi uređena su ovlašćenja republičkih ministarstava i posebnih republičkih organizacija prema organima opštinske uprave u vezi sa vršenjem poverenih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike, kao i elementi pravnog režima obavljanja poverenih poslova, a Zakon o radnim odnosima u državnim organima shodno se primenjuje na radne odnose zaposlenih u opštinskoj i gradskoj upravi;
- Zakoni o javnim preduzećima i javnim službama primenjuju se na osnivanje i rad opštinskih preduzeća, ustanova i drugih organizacija koje vrše javnu službu, a na osnivanje i rad ustanova i organizacija u oblasti obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje i socijalne zaštite i turizma, primenjuju se i posebni zakonski propisi u tim oblastima;
- Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima utvrđuje koji izvori prihoda pripadaju lokalnoj samoupravi, a Zakon o budžetskom sistemu uređuje pitanja u vezi sa planiranjem, pripremanjem i donošenjem budžeta jedinice lokalne samouprave, kao i pitanja u vezi sa kontrolom, revizijom i izvršavanjem budžeta, zaduživanjem, izdavanjem garancija, upravljanjem dugom, budžetskim računovodstvom i izveštavanjem;
- Zakoni o privatizaciji i koncesijama propisuju da deo sredstava ostvarenih od privatizacije, odnosno koncesija, pripada jedinici lokalne samouprave.

Uz navedene primere, potrebno je imati u vidu da se svaki od pojedinih poslova iz izvornog delokruga lokalne samouprave uređuje i odgovarajućim zakonima, tako da su svi zakoni iz odnosnih oblasti istovremeno oni koji su od značaja za lokalnu samoupravu. To je, u stvari, neposredni izraz činjenice da je lokalna samouprava deo šireg teritorijalnog sistema kome pripada i čiji je pravni sistem neminovno obavezuje (kao i sve druge pravne subjekte na području Republike Srbije). Jedinice lokalne samouprave na području teritorijalne autonomije imaju isti odnos i prema propisima organa teritorijalne autonomije.

3. Osnivanje i teritorija jedinica lokalne samouprave

(Vrste teritorijalnih jedinica; Opštine i gradovi; Kriterijumi za osnivanje novih opština; Promene granica postojećih opština; Procedura za osnivanje novih opština i promene granica postojećih opština; Naseljeno mesto i katastarska opština)

3.1. Vrste teritorijalnih jedinica. – Za utvrđivanje teritorije i granica svih teritorijalnih jedinica nadležna je Narodna skupština Republike Srbije, koja je ta pitanja, na osnovu člana 7. stav 3. Ustava, uredila posebnim zakonom (Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije). Istim zakonom se uređuje osnivanje i ukidanje opština i gradova, utvrđuje njihovo sedište i promena granica i sedišta. Prema Ustavu i navedenom zakonu, mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave, kao ni okruzi, nemaju karakter teritorijalnih jedinica, tako da teritorijalnu organizaciju Republike Srbije čine tri vrste teritorijalnih jedinica:

- autonomne pokrajine kao oblici teritorijalne autonomije;
- opštine i gradovi kao teritorijalne jedinice u kojima se ostvaruje lokalna samouprava; i
- grad Beograd kao posebna teritorijalna jedinica.

Autonomna pokrajina Vojvodina i Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija su Ustavom definisane kao oblici teritorijalne autonomije, obrazovani u skladu sa posebnim nacionalnim, istorijskim, kulturnim i drugim svojstvima njihovih područja. Autonomna pokrajina samostalno obavlja poslove iz svog izvornog delokruga, kao i vrši poverene poslove iz okvira prava i dužnosti Republike. Za vršenje tih poslova, autonomna pokrajina obrazuje svoje organe (skupštinu, izvršno veće i organe uprave). Kao oblik neposrednog odlučivanja građana o pitanjima iz nadležnosti pokrajine, može se raspisati pokrajinski referendum. Najviši pravni akt autonomne pokrajine jeste njen statut, na koji saglasnost daje Narodna skupština Republike Srbije. Teritoriju autonomne pokrajine čine teritorije opština i gradova koje utvrđuje zakon, što znači da se teritorija pokrajine utvrđuje posrednim putem.

3.2. Opštine i gradovi. – Opštine su osnovne teritorijalne jedinice, u tom smislu što postoje na čitavoj teritoriji Republike i što ispod njih nema drugih teritorijalnih jedinica. Teritoriju opština čine područja jednog ili više naseljenih mesta, odnosno područja katastarskih opština, tako da su granice opština utvrđene granicama odgovarajućih katastarskih opština sa njihove teritorije (→ stav 3.6). Teritorija grada se utvrđuje zakonom na isti način kao i teritorija opštine, tj. nabrojanjem naseljenih mesta i katastarskih opština koji čine grad. Kao što je već rečeno, podela grada na gradske opštine ne uređuje se zakonom, već je ostavljeno statutu grada da utvrdi tu podelu. Status grada, pored Beograda, imaju Novi Sad, Niš, Kragujevac i Priština. Ne računajući gradske opštine (kojih je u Beogradu 17, a u Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu po dve), na teritoriji Republike Srbije je zakonom obrazovano ukupno 169 opština. Prosečna opština ima oko 60.000 stanovnika, po čemu je najveća osnovna jedinica lokalne samouprave u Evropi. Među opštinama su one sa manje od 10.000 stanovnika, kao i one sa preko 300.000 stanovnika. Evidentne su i izuzetno velike razlike u veličini njihove teritorije, ekonomskoj snazi i drugim obeležjima.

3.3. Kriterijumi za osnivanje novih opština. – Do osnivanja nove opštine može doći podelom teritorije jedne opštine na dve opštine ili konstituisanjem nove opštine od delova teritorije dve ili više opština. Prema ZLS (član 15. stav 2), teritorija za koju se osniva jedinica lokalne samouprave treba da predstavlja prirodnu i geografsku celinu, ekonomski povezan prostor, koji poseduje razvijenu i izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima, sa sedištem kao gravitacionim centrom. Uz takve, prilično uopštene kriterijume, veoma su bitni homogenost i komplementarnost područja, finansijski potencijali, veličina područja i broj stanovnika (o čemu je bilo reči u prvom poglavlju). Takođe, u pojedinim slučajevima mogu biti od najvećeg uticaja izražena volja lokalnog stanovništva, zatim određeni kulturni, etnički ili slični razlozi,

ili politička odluka o strukturnoj reformi lokalne samouprave na određenom delu državne teritorije. Opština može biti i ukinuta, bilo zbog osnivanja novih opština ili putem pripajanja njene teritorije postojećoj opštini.

3.4. Promene granica postojećih opština. – S obzirom na to da većina opština u Srbiji decenijama funkcioniše u ustaljenim teritorijalnim okvirima, to i promene njihovih granica pre imaju karakter izuzetaka nego raširene prakse. Do takvih promena može najpre doći u vidu manjih korekcija granica u slučajevima kao što su promene granica katastarskih opština ili izgradnja velikih vodoprivrednih objekata, puteva i sličnih objekata. Za razliku od takvih promena, moguće su i promene u vidu izdvajanja pojedinih naselja iz sastava jedne opštine i njihovog pripajanja području druge opštine. Razlozi za takve promene mogu biti različiti, a obično se radi o realno izmenjenim okolnostima do kojih postepeno dolazi u razvoju pojedinih područja. Na primer, to mogu biti promene u razvoju putnih pravaca, privrede ili javnih službi, koje dovode do toga da stanovništvo jednog naseljenog mesta počinje da gravitira ka susednom opštinskom centru umesto ka centru svoje opštine. Pored toga, zahtev za izdvajanjem naselja iz sastava jedne opštine može biti motivisan činjenicom da je centar druge opštine geografski bliži ili da je ona ekonomski razvijenija, kao i ubeđenjem njegovog stanovništva da je zapostavljeno unutar postojeće opštine i da bi se susedna opština bolje starala o njegovim potrebama.

3.5. Procedura za osnivanje novih opština i promene granica postojećih opština. – Za svaku promenu u teritorijalnoj organizaciji, tj. za osnivanje ili ukidanje opština, kao i za promene granica i sedišta opština, obavezno je učešće dve vrste subjekata: građana i skupština jedinica lokalne samouprave, na jednoj strani, i državnih organa, na drugoj strani. Građani koji žive na odnosnom području i skupštine opština kojih se takve promene tiču, imaju pravo da daju prethodno mišljenje o nameravanoj promeni. Isto pravo (davanje prethodnog mišljenja) ima i nadležni organ autonomne pokrajine za jedinice lokalne samouprave na svojoj teritoriji. Karakter prethodnog mišljenja građana i skupština opština je očigledno takav da ne obavezuje zakonodavca u pravnom smislu, tako da on ima odlučujuću reč o svim promenama i uređuje ih svojim odlukama (zakonom). Kada se radi o osnivanju nove opštine, posle odluke o njenom osnivanju, treba da usledi regulisanje njenih odnosa sa opštinom od čijeg dela teritorije je ona formirana. Pravila o tome sadrži Zakon o teritorijalnoj organizaciji (čl. 65. do 68). Prema tim pravilima, prednost se daje dogovoru između opština, a one treba da se dogovore o podeli sredstava, prava i obaveza, kao i o preuzimanju i raspoređivanju radnika opštinske uprave. Ako one ne postignu dogovor o tome, odluku će doneti Vlada. Novoobrazovana opština ima i obavezu da donese sve potrebne odluke i opšte akte u roku od godinu dana, a do tada se na njenoj teritoriji primenjuju opšti akti i propisi opštine od čijeg je dela teritorije obrazovana. Inače, prilikom donošenja odluke o osnivanju nove opštine, određuje se rok za izbor i konstituisanje njenih organa.

3.6. Naseljeno mesto i katastarska opština. – Za utvrđivanje teritorijalne organizacije značajni su pojmovi naseljenog mesta i katastarske opštine. U oba slučaja, ne radi se o teritorijalnim jedinicama, već o elementima teritorije koji su drugačije prirode, ali pomoću kojih se te jedinice određuju i razgraničavaju. Naseljeno mesto je prvenstveno sociološka i antropo-geografska kategorija, koja označava izgrađenu teritorijalnu zajednicu života, mesto u kome ljudi žive i koje ima svoj naziv, a koje može biti seoskog, gradskog ili mešovitog tipa. Takođe, naseljeno mesto je i pravna

kategorija, odnosno pojam od pravnog značaja. Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji, pod naseljenim mestom podrazumeva se deo teritorije opštine koji ima izgrađene objekte za stanovanje, osnovnu komunalnu infrastrukturu i druge objekte neophodne za zadovoljavanje potreba stanovnika koji su tu stalno nastanjeni (član 4). Naselje je samo ono mesto koje se nalazi u registru naselja koji vodi republički organ nadležan za poslove statistike, a nazivi naseljenih mesta utvrđuju se istim zakonom ili na osnovu njega. Osnovno je pravilo da naseljeno mesto može biti u sastavu samo jedne opštine, kao i da na teritoriji jedne opštine dva ili više naselja ne mogu imati isti naziv. O promeni naziva naseljenog mesta odlučuje Vlada, na osnovu mišljenja skupštine opštine. Katastarska opština je pojam koji je vezan za katastar zemljišta, odnosno nepokretnosti (evidenciju o delovima zemljine površine i izgrađenim objektima od značaja za pravne odnose). Osnovna jedinica katastra je parcela, a skup svih katastarskih parcela u oblasti jednog naseljenog mesta čini katastarsku opštinu i za nju se izrađuje poseban katastarski operat. Na području jedne opštine (jedinice lokalne samouprave) može postojati više katastarskih opština, ukoliko ona obuhvata više naseljenih mesta.

4. Poslovi u izvornom delokrugu jedinica lokalne samouprave

(Način određivanja; Pretpostavka nadležnosti kao mogućnost proširenja izvornog delokruga; Oblasti u kojima su utvrđeni poslovi u izvornom delokrugu; Ustavno i zakonsko dimenzioniranje nadležnosti u poslovima iz izvornog delokruga)

4.1. Način određivanja. – Upravljanje javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, prema članu 1. stav 1. ZLS, predstavlja osnovnu funkciju (pravo i dužnost) opština i gradova. Ta se funkcija, međutim, ne ostvaruje u svim ili bilo kojim javnim poslovima od takvog interesa, već samo u onima koji su ustavom i zakonom utvrđeni kao poslovi u izvornom ili samoupravnom delokrugu jedinica lokalne samouprave. Prilikom određivanja tih poslova, u Ustavu i ZLS je primenjen metod enumeracije (nabrajanja svih takvih poslova). Oni su pobrojani u 35 tačaka člana 18. ZLS, pri čemu se prvenstveno radi o preciziranju, a zatim i o delimičnom proširenju liste takvih poslova iz člana 113. stav 1. Ustava (koji poslove opštine utvrđuje na uopšteniji način u osam tačaka). Svi takvi poslovi, pri tom, čine obavezni a ne dobrovoljni delokrug lokalne samouprave (o čemu je bilo reči u okviru prvog poglavlja). To proizlazi iz člana 113. stav 1. Ustava, kao i iz uvodne rečenice člana 18. ZLS, prema kojima je opština odgovorna da, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom obavlja sve poslove iz svog izvornog delokruga. U vezi sa primenom metoda enumeracije za određivanje poslova u izvornom delokrugu lokalne samouprave, potrebno je podsetiti se još jedne važne stvari. Naime, taj metod ima za posledicu to da se upravljanje ostalim javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, a koji nisu izričito pobrojani, ne nalazi u krugu funkcija jedinica lokalne samouprave, već u krugu funkcija širih zajednica (države, odnosno oblika teritorijalne autonomije). Neke od tih drugih poslova može da obavlja i lokalna samouprava, ali to nisu poslovi iz njenog izvornog delokruga (iz okvira njene funkcije), već poslovi širih zajednica koje ona obavlja kao njihov poslenik, tj. kao poverene poslove.

4.2. Pretpostavka nadležnosti kao mogućnost proširenja izvornog delokruga. – Postoji ipak izvestan broj javnih poslova koji su od neposrednog, zajedničkog i opšteg

interesa za lokalno stanovništvo, a koji nisu Ustavom i zakonom uvršteni u izvorni delokrug jedinica lokalne samouprave, niti u krug funkcija širih zajednica. Načelno, može se raditi o poslovima koji su specifični samo za pojedine lokalne zajednice, ili su novi po vremenu nastanka, ili ih zakonodavac iz nekih drugih razloga nije uključio u delokrug lokalne samouprave, niti isključio iz tog delokruga. U takvim slučajevima, kao što je to već ranije rečeno (u okviru prvog poglavlja), trebalo bi da vredi pretpostavka nadležnosti u korist jedinica lokalne samouprave, prema kojoj su one slobodne da takve poslove utvrde statutom kao sopstvene, sve dok ih šire zajednice eventualno ne utvrde kao pripadajući deo svoje funkcije. Ta je pretpostavka saglasna principima EPLS i nju podržavaju Ustav u članu 113. stav 1. tačka 8, kao i ZLS u članu 18. tačka 35. U obe odredbe se kaže da opština "obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom" (podvukao B. M.), čime se metod enumeracije ublažava tako što se ostavlja mogućnost da i neki drugi poslovi, osim po volji zakonodavca, budu voljom opštine utvrđeni u njenom statutu kao poslovi u njenom izvornom delokrugu. Ovu bi pretpostavku trebalo u novom Ustavu utvrditi na nesporan način, tako što bi se uz primenu metoda enumeracije (nabranjanja poslova u izvornom delokrugu jedinica lokalne samouprave) predvidelo da tim jedinicama pripada i rezidualna nadležnost (nadležnost u poslovima koji nisu utvrđeni Ustavom kao poslovi širih zajednica).

4.3. Oblasti u kojima su utvrđeni poslovi u izvornom delokrugu. – Poslovi u izvornom delokrugu jedinica lokalne samouprave pripadaju različitim i brojnim oblastima, od kojih se po značaju mogu izdvojiti: planiranje razvoja, urbanističko planiranje, komunalne delatnosti (vodosnabdevanje, održavanje stambenih zgrada, daljinski sistemi za grejanje stanova, gradski i prigradski prevoz putnika, održavanje čistoće i deponija, uređivanje i održavanje pijaca, parkova, zelenih i drugih javnih površina, javnih parkirališta, javne rasvete i drugo), zatim građevinsko i poljoprivredno zemjište, vodoprivreda, poslovni prostor, zaštita životne sredine, lokalni putevi i saobraćaj, kultura, osnovno obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, društvena briga o deci, fizička kultura i sport, javno informisanje, zaštita nacionalnih manjina i etničkih grupa, trgovina, turizam, ugostiteljstvo i zanatstvo, kao i još neke oblasti od neposrednog interesa za građane. Uz izvorne poslove u takvim oblastima, lokalna samouprava organizuje i uređuje rad svojih organa i službi, osniva preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javne službe, donosi statut i budžet, uređuje svojim propisima određena pitanja i odnose, utvrđuje naknade i takse i izvršava svoje propise. Na osnovu toga može se reći da lokalna samouprava ima poslove u izvornom delokrugu koji pripadaju veoma značajnim oblastima, odnosno da se radi o oblastima koje se uobičajeno nalaze u delokrugu lokalne samouprave mnogih zemalja. S druge strane, može se zapaziti da u izvornom delokrugu nema poslova iz oblasti svojinskih odnosa, bezbednosti, odnosno lokalne policije, kao i nekih drugih oblasti koje su veoma značajne za lokalnu zajednicu. To su oblasti u kojima se tek mogu očekivati mere decentralizacije.

4.4. Ustavno i zakonsko dimenzioniranje nadležnosti u poslovima iz izvornog delokruga. – Činjenica da lokalna samouprava prema Ustavu i ZLS ima poslove iz različitih i brojnih oblasti u izvornom delokrugu ne znači, međutim, još uvek to da je taj delokrug realno bogat po nadležnostima ili da su jedinice lokalne samouprave posle donošenja ZLS postale značajni centri vlasti i ključni subjekti u upravljanju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo u svakoj od navedenih oblasti. Postoje, naime, oblasti u kojima je

zakonodavac precizno odredio vrstu nadležnosti, odnosno posla jedinice lokalne samouprave, tako da je tu jasno o kakvim se nadležnostima radi, ma kolike one bile. U članu 28. ZLS je za takve slučajeve korišćeno preciziranje, kao što je "opština donosi", "uređuje", "uređuje i organizuje", "osniva", "propisuje", "obrazuje", "određuje", "izdaje", "utvrđuje", "sprovodi" i slično. Tom vrstom preciziranja postiže se da organi opština i gradova tačno znaju koje im nadležnosti u pojedinim oblastima pripadaju. Međutim, kod niza drugih poslova to nije učinjeno, tako da tu nije moguće tačno ustanoviti kakvu vrstu nadležnosti ili posla ima opština. To su slučajevi u kojima je rečeno da opština "podstiče razvoj", "stara se", "stvara uslove" i slični. Očigledno, kod takvih slučajeva je rezervisana mogućnost za to da se pojedinim zakonima dimenzionira vrsta nadležnosti koju će opština i grad imati, uključujući i načelnu mogućnost da im u takvim oblastima jedva nešto preostane za njihovu nadležnost, ukoliko zakonodavac odluči da sve ili gro elemenata posla rezerviše za centralne organe (a što je on do sada često i činio). Tada će se raditi o iluzornim nadležnostima koje ostaju "puko slovo na papiru" sve dok se zakonodavna politika ne izmeni i ne realizuju zalaganja za decentralizaciju. Radi ilustracije dva navedena pristupa u utvrđivanju nadležnosti jedinica lokalne samouprave i sticanja pouzdanije slike o realnom obimu tih nadležnosti, sačinjen je pregled poslova izvornog delokruga prema nadležnostima u svim takvim poslovima. Dakle, prema članu 113. stav 1. Ustava i članu 18. ZLS, opština, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom:

- **donosi** (1) programe razvoja, (2) urbanističke planove, (3) budžet i završni račun, (4) programe uređenja građevinskog zemljišta, (5) programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti, (6) programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcije i sanacione planove, i (7) osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta;
- **uređuje i obezbeđuje** (1) obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, (2) vršenje poslova uređenja i korišćenja građevinskog zemljišta, (3) korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja, (4) posebne uslove i organizaciju auto-taksi prevoza putnika, (5) organizaciju prevoza u linijskoj plovidbi koji se vrši na teritoriji opštine, (6) obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rehabilitaciju i rekonstrukciju, održavanje, zaštitu, korišćenje, razvoj i upravljanje lokalnim i nekategorisanim putevima i ulicama u naselju, i (7) upotrebu imena, grba i drugog obeležja opštine;
- **uređuje, odnosno propisuje** (1) radno vreme, mesta na kojima se mogu obavljati delatnosti ugostiteljstva, zanatstva i trgovine i druge uslove za njihov rad, (2) organizaciju i rad organa, organizacija i službi za potrebe opštine, (3) organizaciju i rad mirovnih veća, (4) prekršaje za povrede opštinskih propisa, (5) način korišćenja i upravljanja izvorima, javnim bunarima i česmama, i (6) držanje i zaštitu domaćih i egzotičnih životinja;
- **utvrđuje** (1) visinu naknade za održavanje stambenih zgrada, korišćenje poslovnog prostora i za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta, (2) posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine, (3) visinu boravišne takse, (4) vodoprivredne uslove za objekte lokalnog značaja, (5) obim i strukturu robnih rezervi za potrebe lokalnog stanovništva (uz saglasnost nadležnog ministarstva), i (6) jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine;
- **određuje** (1) delove obale i vodenog prostora na kojima se mogu graditi hidrograđevinski objekti i postavljati plovni objekti, i (2) erozivna područja;
- **izdaje** vodoprivredne saglasnosti i vodoprivredne dozvole za objekte lokalnog značaja; **sprovodi postupak** iseljenja bespravno useljenih lica u

stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama; **odlučuje** o privođenju pašnjaka drugoj kulturi;

- **obezbeđuje** (1) izvršavanje svojih propisa i opštih akata, kao i (2) javno informisanje od lokalnog značaja;
- **stvara uslove** (1) za rad muzeja i biblioteka i drugih ustanova kulture čiji je osnivač, i (2) za otklanjanje, odnosno ublažavanje posledica elementarnih i drugih većih nepogoda i požara;
- **osniva** (1) ustanova i organizacija u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje i socijalne zaštite i turizma (i prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje), (2) preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, i (3) robne rezerve radi zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva;
- **organizuje** (1) vršenje poslova u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za opštinu, (2) zaštitu od elementarnih i drugih većih nepogoda i zaštitu od požara, (3) vršenje poslova u vezi sa držanjem i zaštitom domaćih i egzotičnih životinja; (4) vršenje poslova pravne zaštite svojih prava i interesa, i (5) službu pravne pomoći građanima (po potrebi);
- **stara se o** (1) održavanju stambenih zgrada i bezbednosti njihovog korišćenja, (2) zaštiti životne sredine, (3) sprovođenju osnova zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta, (4) korišćenju pašnjaka, (5) razvoju i unapređenju ugostiteljstva, zanatstva i trgovine, (6) očuvanju i uvećanju sredstava u državnoj svojini koja koristi, i (7) zaštiti i ostvarivanju ličnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina i etničkih grupa,
- **stara se i obezbeđuje uslove** za očuvanje, korišćenje i unapređenje područja sa prirodnim lekovitim svojstvima;
- **podstiče i pomaže** razvoj zadrugarstva; **podstiče i stara se o** razvoju turizma na svojoj teritoriji; **podstiče** razvoj kulturno-umetničkog amaterizma;
- **obrazuje** (1) organe, organizacije i službe za potrebe opštine, i (2) inspeksijske službe;
- **vrši** (1) nadzor nad korišćenjem poslovnog prostora, i (2) inspeksijski nadzor nad izvršenjem propisa i drugih opštih akata iz nadležnosti opštine.

5. Povereni poslovi

(Načela poveravanja poslova; Zakoni kojima se poveravaju pojedini poslovi; Poveravanje poslova iz okvira prava i dužnosti teritorijalne autonomije)

5.1. Načela poveravanja poslova. – Drugu vrstu poslova koje obavljaju jedinice lokalne samouprave čine poslovi iz okvira prava i dužnosti Republike. To su državni, a ne samoupravni poslovi. Njih jedinice lokalne samouprave obavljaju na osnovu akata o poveravanju (zakona) i dok je to zakonom tako uređeno. Aktom poveravanja ti poslovi ne postaju samoupravni poslovi, već i dalje ostaju poslovi države, tako da državni organi uprave i dalje odgovaraju za njihovo obavljanje. Takvi poslovi nisu povereni jednim već nizom republičkih zakona (→ stav 5.2). Dakle, da bi jedinica lokalne samouprave obavljala pojedine takve poslove, potrebno je da u svakom konkretnom slučaju postoji specijalno zakonsko ovlašćenje koje joj daje Republika. Osnovna načela Ustava i ZSL o poveravanju poslova jesu sledeća:

- poslovi iz okvira prava i dužnosti Republike mogu se poveriti svim ili pojedinim opštinama (član 113. stav 2. Ustava i član 19. stav 1. ZLS), što bi trebalo da zavisi od vrste poslova i specifičnosti pojedinih opština;
- oblasti u kojima se mogu poveravati poslovi nisu unapred ograničene, tako da je ostavljena načelna mogućnost da to budu sve, odnosno bilo koja od oblasti, pri čemu je kao opšte rukovodno načelo u ZLS propisano da se poveravanje poslova može da vrši u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa (član 19. stav 1);
- u posebnoj odredbi ZLS (član 20) propisano je da "opština obavlja kao poverene poslove pojedine poslove inspeksijskog nadzora iz oblasti prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i druge inspeksijske poslove u skladu sa zakonom", čime je zakonodavac stvorio obavezu za poveravanje takvih poslova, s tim što je za svoje konkretne odluke ostavio da utvrdi koji će od inspeksijskih poslova u tim oblastima biti povereni;
- u pogledu vrste i prirode poslova koje Republika može poveriti jedinici lokalne samouprave u Ustavu je rečeno da su to poslovi izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata Republike (član 113. stav 1. tačka 6), dok je u članu 3. stav 2. ZLS precizirano da u obavljanju poverenih poslova jedinica lokalne samouprave donosi propise i druge akte i obavlja upravne radnje na osnovu i u okviru ovlašćenja datog zakonom (što i jesu neki od poslova koje obuhvata pojam izvršavanja zakona, ali ne i oni najtipičniji); i
- za obavljanje poverenih poslova iz okvira svojih prava i dužnosti, Republika je dužna da jedinici lokalne samouprave obezbedi (po Ustavu da joj »prenese«) sredstva u skladu sa vrstom i obimom tih poslova (član 113. stav 2. Ustava i član 19. stav 2. ZLS).

5.2. Zakoni kojima se poveravaju pojedini poslovi. – Poveravanje pojedinih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike predmet je velikog broja zakona koji uređuju određene delatnosti i oblasti (na primer, oblasti školstva, zdravstva, socijalne zaštite, društvene brige o deci, kulture, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, preduzetništva, prometa robe itd.). Tim zakonima se uređuju obim i vrsta poverenih poslova, odnosi sa republičkim organima u obavljanju tih poslova, način i uslovi za obavljanje poverenih poslova, kao i vrste ovlašćenja koje jedinice lokalne samouprave imaju u vezi sa obavljanjem poverenih poslova (tj. ovlašćenja za donošenje propisa, upravnih i drugih akata i obavljanje upravnih radnji, za rešavanje u upravnim stvarima, za vršenje inspeksijskog nadzora i slično). Činjenica da se poveravanje poslova vrši pojedinim zakonima, uz odsustvo jasnih kriterijuma koji bi obezbeđivali da se u svim oblastima postupa na približno ujednačen način, rađa u praksi veoma raznorodna rešenja. Posebno je uočljivo da povereni poslovi nisu dovoljno precizirani u pogledu vrste i obima ovlašćenja koji se daju opštinama, a što ima za rezultat ne samo nesnalaznja i dileme oko finansiranja obavljanja takvih poslova, već i doprinosi slabostima u izvršavanju zakona i pravnoj nesigurnosti. Uz otklanjanje takvih slabosti, od velike važnosti je da se ubuduće pre donošenja zakona uvek obave konsultacije sa jedinicama lokalne samouprave, kako bi se došlo do najcelishodnijih rešenja o poslovima koje im treba poveriti i načinu zakonskog uređivanja njihovog vršenja. Takođe, bilo je reči o tome da opštinama treba ostaviti izvestan prostor za prilagođavanje načina primene zakona prema mesnim prilikama. Inače, veliki deo zakonodavstva kojim se poveravaju poslovi opštinama i gradovima još uvek nije reformisan, tako da se upravo na ovom polju očekuju dinamične promene od značaja

za proširenje ukupnog obima poslova koji su povereni jedinicima lokalne samouprave.

5.3. Poveravanje poslova iz okvira prava i dužnosti teritorijalne autonomije. – Opštinama i gradovima na teritoriji autonomne pokrajine mogu se, pored poslova iz okvira prava i dužnosti Republike, poveriti i pojedini poslovi iz okvira prava i dužnosti pokrajine (član 2. stav 2. ZLS). Za takvo poveravanje vrede ista načela kao i za poveravanje poslova iz okvira prava i dužnosti Republike. Poveravanje poslova se vrši propisom pokrajine i ona obezbeđuje sredstva za obavljanje tih poslova. Obavljanje tako poverenih poslova odvija se u skladu sa ovlašćenjima datim u propisu pokrajine o poveravanju, a organi pokrajine su nosioci nadzornih prava prema opštinama i gradovima u vezi sa obavljanjem poverenih poslova.

6. Normativna funkcija jedinica lokalne samouprave

(Sadržina normativne funkcije i vrste pravnih akata jedinica lokalne samouprave; Načela normativne funkcije jedinica lokalne samouprave; Statut i "statutarnost"; Drugi propisi i opšti akti; Kontrola normativnih akata jedinica lokalne samouprave)

6.1. Sadržina normativne funkcije i vrste pravnih akata jedinica lokalne samouprave.

– Radi obavljanja poslova iz izvornog delokruga, kao i poverenih poslova, organi jedinica lokalne samouprave donose veliki broj pojedinačnih pravnih akata. Takvim aktima se utvrđuju pojedinačna i konkretna (individualna) pravila ponašanja (na primer, rešenje doneto u upravnom postupku kojim se nekome izdaje određena dozvola ili mu se određuje visina neke obaveze, nalaže određeno činjenje i slično, ili rešenje o postavljenju nekog lica na određenu funkciju). Većina takvih akata donosi se u upravnom postupku radi primenjivanja opštih pravnih pravila na pojedinačne životne situacije i njima se rešava o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica. Za razliku od takvih (pojedinačnih) pravnih akata, organi jedinica lokalne samouprave donose i opšte pravne akte, koji se još nazivaju normativnim aktima ili propisima. Njima se propisuju opšte pravne norme, takve koje sadrže pravila ponašanja za unapred neodređen broj slučajeva i lica. S obzirom na predmet regulisanja (pitanja koja se uređuju), ovlašćenje za donošenje i druga njihova obeležja, može se govoriti o dve osnovne vrste propisa organa jedinica lokalne samouprave. Prvu vrstu bi činili propisi koje lokalna samoprava donosi u vezi sa obavljanjem poverenih poslova. Mogućnost za donošenje takvih propisa na opšti način je predviđena u članu 3. stav 2. ZLS, a oni se donose isključivo na osnovu i u okviru specijalnih ovlašćenja datih zakonom kojim se poveravaju poslovi. Bez takvog ovlašćenja, organi jedinice lokalne samouprave nemaju pravo da donose te propise, a ako bi oni to ipak učinili, takav njihov akt bio bi pravno bezvredan (ne bi proizvodio pravna dejstva). Takvi akti stoje pod punom kontrolom državnih organa i oni su, uprkos tome što ih donose organi jedinica lokalne samouprave, sastavni deo državnog prava. Drugu vrstu propisa predstavljaju oni koje jedinice lokalne samouprave donose radi uređivanja svojih prava i dužnosti, organizacije i načina rada svojih organa, kao i drugih pitanja od značaja za obavljanje poslova iz svog izvornog delokruga. Ti propisi čine centralnu sadržinu normativne funkcije jedinica lokalne samouprave i njima se ovde u daljem tekstu jedino bavimo. Njihovim donošenjem jedinice lokalne samouprave, u meri u kojoj im to Ustav i zakon dopuštaju, realizuju svoje pravo na samostalno uređivanje sopstvenih poslova, pa se može reći da je normativna funkcija

jedan od osnovnih atributa samoupravnosti opština i gradova. Radi se o propisima koji ne pripadaju sferi državnog prava, ali ni sferi potpuno autonomnog prava (u smislu pune slobode tvorca takvog prava od uticaja i intervencije države i njenih organa). Najpre, obim i sadržina normativne funkcije lokalne samouprave opredeljeni su Ustavom i zakonom (→ stav 6.2), a nad svim propisima lokalne samouprave obezbeđena je kontrola od strane države (→ stav 6.5). Zbog svega toga, najtačnije bi bilo reći da propisi jedinica lokalne samouprave ne spadaju ni u državno ni u autonomno pravo, već da predstavljaju zasebnu kategoriju prava (*sui generis*), koja je negde na sredini između državnog i autonomnog prava.

6.2. Načela normativne funkcije jedinica lokalne samouprave. – Iz činjenice da je lokalna samouprava deo šireg teritorijalnog sistema (tj. države), sledi i da je njena normativna funkcija omeđena Ustavom i zakonom, kao i da su propisi koje ona donosi u okviru vršenja svoje normativne funkcije podređeni normama državnog prava i da tom pravu ne mogu protivrečiti. Konkretnije, propisi lokalne samouprave su hijerarhijski niži od propisa države i sa njima moraju biti saglasni. Iz takvog njihovog mesta u pravnom sistemu izvodi se određeni broj načela koja se neposredno odnose na vršenje normativne funkcije jedinica lokalne samouprave, od kojih su važnija sledeća načela:

- načelo ustavnosti nalaže da svi propisi lokalne samouprave budu saglasni s Ustavom, a načelo zakonitosti sadrži isti zahtev u pogledu njihove saglasnosti sa zakonom (član 119. st. 1. i 3. Ustava);
- prema članu 119. stav 3. Ustava, zahteva se da propisi lokalne samouprave moraju biti saglasni i sa ostalim republičkim propisima, što podrazumeva obavezu njihove usaglašenosti sa podzakonskim propisima republičkih organa (kako se čini, insistiranje na "podzakonitosti" predstavlja suvišan zahtev, koji je teško uskladiti sa idejom samouprave);
- slobode, prava i dužnosti građana ne mogu se ograničavati propisima lokalne samouprave, niti se tim propisima mogu uređivati uslovi i način za ostvarivanje pojedinih sloboda i prava;
- propisi lokalne smouprave moraju biti objavljeni da bi mogli da proizvedu pravna dejstva, odnosno da bi subjekti na koje se ti propisi odnose mogli da saznaju svoja prava i obaveze i da usklade svoja ponašanja;
- propisi lokalne samouprave mogu stupiti na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, osim ako, iz naročito opravdanih razloga, nije predviđeno da ranije stupe na snagu (član 120. Ustava);
- propisi lokalne samouprave ne mogu imati povratno dejstvo ni u jednom slučaju (član 121. Ustava);
- vrsta, elementi sadržine (pitanja koja se uređuju) i način donošenja pojedinih od propisa lokalne samouprave mogu biti propisani Ustavom i zakonom (→ stavovi 6.3. i 6.4), u zavisnosti od značaja tih propisa, odnosno pitanja koja se njima uređuju;
- mada su svi propisi lokalne samouprave u manjoj ili većoj meri opredeljeni državnim pravom, ipak postoji izvesna oblast regulisanja u nadležnosti lokalne samouprave koja nije zahvaćena državnim regulisanjem i u kojoj jedinice lokalne samouprave uživaju načelno punu normativnu samostalnost (tzv. "druga pitanja" ili "drugi poslovi" od neposrednog interesa za građane, koji su prepušteni slobodnom uređivanju opština i gradova);

- po prirodi stvari, propisi lokalne samouprave važe isključivo na teritoriji jedinice lokalne samouprave čiji su ih organi doneli, a ako ima potrebe da se na isti način uredi neko pitanje od zajedničkog interesa za dve ili više jedinica lokalne samouprave, onda se takvo pitanje reguliše propisom svake od tih jedinica, na osnovu njihovog dogovora i saradnje; i
- kao i slučaju širih zajednica, osnovne uloge u obavljanju normativne funkcije imaju predstavnički organ (skupština) kao donosilac propisa i ovlašćeni predlagači propisa, od kojih težišnu ulogu ima nosilac izvršne funkcije (predsednik opštine, odnosno gradonačelnik), dok je opštinska, odnosno gradska uprava, zadužena da priprema nacрте propisa koje donosi skupština.

6.3. *Statut i "statutarnost"*. – Kao osnovni i najviši pravni akt jedinice lokalne samouprave, njen statut ima Ustavom i zakonom opredeljen naziv, sadržinu, donosioca i naročiti postupak donošenja. Prema članu 114. Ustava i članu 10. ZLS, statutom jedinice lokalne samouprave, na osnovu Ustava i zakona, uređuju se:

- poslovi, odnosno prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave i način njihovog ostvarivanja;
- broj odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave;
- organizacija i rad organa i službi jedinice lokalne samouprave;
- način upravljanja građana poslovima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
- osnivanje i rad mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave;
- uslovi za pokretanje građanske inicijative; i
- druga pitanja od interesa za jedinicu lokalne samouprave.

U drugim odredbama ZLS je izvršeno preciziranje još jednog broja pitanja koja se uređuju statutom, kao što su: broj radnih tela skupštine, izbor, prava i dužnosti predsednika i članova tih tela; poslovi koje, pored onih utvrđenih zakonom, obavlja predsednik skupštine; simboli i praznik jedinice lokalne samouprave i drugo. Sadržina opštinskog statuta vidi se iz njegove sistematike, koja standardno obuhvata sledeća poglavlja: osnovne odredbe, poslovi opštine, finansiranje poslova opštine, organi opštine, neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave, mesna samouprava, saradnja i udruživanje opština, simboli i nazivi delova naseljenih mesta u opštini, zaštita lokalne samouprave, akti opštine, tumačenje, donošenje, promena i stupanje statuta na snagu. Bilo je već reči o tome da statut grada ima Ustavom i zakonom delimično drugačije utvrđenu sadržinu (podela grada na gradske opštine, organizacija gradskih opština, utvrđivanje poslova opštine koje obavljaju grad i gradske opštine), dok je u ostalim pitanjima njegova sadržina identična statutu opštine. S obzirom na takav značaj statuta, predviđeno je da ga donosi skupština, i to većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Iz činjenice da je statut osnovni i najviši pravni akt jedinice lokalne samouprave, sledi i zahtev da svi drugi njeni propisi i opšti akti budu u saglasnosti sa statutom, tako da se može reći kako drugi propisi i opšti akti jedinice lokalne samouprave moraju da ispunjavaju tri vrste zahteva, koji se odnose na njihovu saglasnost sa Ustavom (ustavnost), zakonom i drugim republičkim propisom (zakonitost i "podzakonitost") i statutom ("statutarnost"). Napomenimo i to da statut, kao najviši izraz samoupravnosti opštine i grada, ipak delimično potpada pod saglasnost državnih organa uprave, i to u delu kojim se uređuju simboli i praznik jedinice lokalne samouprave (član 121. ZLS). U osnovi tog zahteva nalaze se određeni praktični razlozi, koji stoje u vezi sa domaćim istorijskim kontroverzama i težnjama određenih etničkih grupa.

6.4. Drugi propisi i opšti akti. – Pitanja koja se uređuju drugim propisima i opštim aktima jedinica lokalne samouprave sadržinski su opredeljena krugom poslova u njihovom izvornom delokrugu, utvrđenim u članu 18. ZLS, kao i pojedinim drugim zakonskim odredbama i statutom jedinice lokalne samouprave. U određenom broju slučajeva, zakon je imenovao i pojedine opšte akte koje jedinice lokalne samouprave obavezno donose (budžet, završni račun, urbanistički plan, plan razvoja, program zaštite životne sredine, poslovnik skupštine i slično), kao i konkretno propisao sadržinu nekih od takvih akata. Kao uobičajeni nazivi za druge propise i opšte akte najčešće se koriste nazivi kao što su: odluka, pravilnik, uputstvo, preporuka i slični (dok su nazivi rešenje, naredba, zaključak i slični uobičajeno rezervisani za pojedinačne pravne akte). Bilo je već reči o tome da svi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa pravnim aktima više snage, kao i o načinu njihovog stupanja na snagu, objavljivanju i zabrani retroaktivnog dejstva. U narednom poglavlju biće ukazano i na nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave za donošenje pojedinih od takvih propisa i opštih akata, koje se uređuju zakonom i statutom.

6.5. Kontrola normativnih akata jedinica lokalne samouprave. – Sistem kontrole normativnih akata koje donose jedinice lokalne samouprave uređen je odredbama Ustava i ZLS, kao i njenim statutom. U tom sistemu postoje oblici prethodne i naknadne kontrole, koju vrše subjekti u okviru jedinice lokalne samouprave, zatim izvršni i upravni organi širih zajednica i sudovi. Pre toga, potrebno je imati u vidu da su svi organi jedinice lokalne samouprave koji donose propise obavezni da odgovorno i na zakonit način obavljaju svoje poslove, pa se može reći da do aktiviranja sistema kontrole i dolazi onda kada oni načine propuste. Kao subjekti kontrole unutar jedinice lokalne samouprave pojavljuju se prvenstveno njena skupština i opštinsko, odnosno gradsko veće. Skupština je ovlašćena da vrši nadzor nad radom svih drugih organa, dok opštinsko veće vrši nadzor nad radom opštinske uprave i ima ovlašćenje da poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštim aktom ili odlukom koju donosi skupština opštine. Ista prava u odnosu na gradsku upravu ima gradsko veće. Specijalna ovlašćenja u vezi sa kontrolom odluka skupštine opštine koje se tiču prava nacionalnih i etničkih zajednica ima savet za međunacionalne odnose. On je članom 63. st. 6. i 7. ZLS ovlašćen da vrši prethodnu kontrolu takvih odluka, kao i da povodom donetih odluka u toj oblasti pred Ustavnim sudom i Upravnim sudom pokreće postupke za ocenu ustavnosti i zakonitosti, odnosno saglasnosti tih odluka sa statutom. Na drugoj strani, organi grada ovlašćeni su da vrše nadzor nad propisima organa gradskih opština, a organi teritorijalne autonomije i republički organi imaju na raspolaganju veći broj posebnih kontrolnih ovlašćenja u odnosu na propise opštinskih i gradskih organa. Tako je Vlada ovlašćena da, do odluke Ustavnog suda, obustavlja od izvršenja propise i druge opšte akte organa jedinica lokalne samouprave, a nadležno ministarstvo i organ teritorijalne autonomije da pokreću postupke za ocenu ustavnosti i zakonitosti statuta, propisa i drugog opšteg akta jedinice lokalne samouprave pred Ustavnim sudom. Istim organima dato je u ZLS i pravo da skupštini jedinice lokalne samouprave ukazuju na nesaglasnost opštih akata organa jedinice lokalne samouprave sa njenim statutom. Ako skupština ne postupi po njihovim predlozima, ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave ovlašćeno je da pokrene postupak pred Vrhovnim sudom Srbije i da predloži Vladi da obustavi od izvršenja takav akt. O tim ovlašćenjima biće još reči kod razmatranja odnosa centralnih i lokalnih organa. Kao što se može zapaziti, kontrolu ustavnosti i zakonitosti propisa jedinica lokalne samouprave vrši

Ustavni sud, dok je kontrola saglasnosti opštih akata sa statutom u jednom slučaju poverena Upravnom, a u drugom Vrhovnom sudu. Podrazumeva se da inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa jedinice lokalne samouprave može Ustavnom sudu dati svako, tj. svaki građanin, pravno lice i kolektivitet bez svojstva pravnog lica, kao i da Ustavni sud može i sam pokrenuti takav postupak (član 128. Ustava).

7. Simboli i nazivi delova naseljenih mesta u opštini i gradu

(Simboli i praznik opštine i grada; Nazivi delova naseljenih mesta; Procedura davanja saglasnosti)

7.1. Simboli i praznik opštine i grada. – Pod simbolima jedinice lokalne samouprave podrazumevaju se njen grb i zastava, a pored simbola ona može da ima i svoj praznik. Oni se utvrđuju statutom i moraju se razlikovati od simbola drugih jedinica lokalne samouprave. Zakonom se zahteva da sadržina simbola odgovara istorijskim i stvarnim činjenicama, kao i da se njima ne smeju povređivati opšti i državni interesi, nacionalna i verska osećanja ili javni moral. Na odredbe statuta i drugih akata kojima se uređuju simboli saglasnost daje ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave. Pošto se dobije ta saglasnost, simboli jedinice lokalne samouprave mogu da se ističu, i to samo uz državne simbole (državni grb i zastavu), s tim što je u službenim prostorijama organa jedinica lokalne samouprave dozvoljeno isticanje samo državnih simbola i simbola te jedinice a ne i nekih drugih simbola (član 118. ZLS). Skupština opštine je ovlašćena da daje saglasnost na upotrebu imena, grba i drugog obeležja opštine.

7.2. Nazivi delova naseljenih mesta. – Pojam nazivi delova naseljenih mesta obuhvata nazive ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka i drugih delova naseljenih mesta na teritoriji opštine i grada. Te nazive utvrđuje skupština jedinice lokalne samouprave svojim opštim aktima, pri čemu se podrazumeva da o tome treba da bude konsultovano lokalno stanovništvo, na način utvrđen statutom. Kao i simboli, nazivi delova naseljenih mesta moraju odgovarati istorijskim i stvarnim činjenicama i ne smeju povređivati opšte i državne interese, nacionalna i verska osećanja ili javni moral. Na opšti akt, kojim se utvrđuju nazivi delova naseljenih mesta, saglasnost daje ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave.

7.3. Procedura davanja saglasnosti. – Skupština opštine, odnosno grada, obavezana je članom 121. ZLS da dostavi statut i druge akte kojima se uređuju simboli, praznici i nazivi ulica, trgova i drugih delova naseljenih mesta ministarstvu nadležnom za poslove lokalne samouprave, radi davanja saglasnosti. Ministarstvo je ovlašćeno da odbije davanje saglasnosti ako sadržina odredbi statuta ili drugog akta ne odgovara istorijskim ili stvarnim činjenicama, ako se njima povređuju opšti i državni interesi, nacionalna i verska osećanja, vređa javni moral ili ako se simboli ne razlikuju od simbola drugih jedinica lokalne samouprave. Rok za davanje ili odbijanje saglasnosti iznosi 60 dana od dana prijema statuta i drugog akta jedinice lokalne samouprave. Ako se ministarstvo u tom roku ne izjasni (tzv. ćutanje administracije), smatraće se da je njegova saglasnost data, što znači da njegovo ćutanje ima karakter pretpostavljenog pozitivnog akta i da jedinica lokalne samouprave može potom da simbole i nazive delova naseljenog mesta koristi kako su utvrđeni u statutu i drugim njenim aktima.

GLAVA 3.

STRUKTURA ORGANA I SLUŽBI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE I OBLICI UČEŠĆA GRAĐANA U UPRAVLJANJU LOKALNIM POSLOVIMA

Uvod. – U ovom poglavlju izlažu se, najpre, način konstituisanja, funkcije i položaj organa, organizacija i službi jedinica lokalne samouprave. Pored osnovnih organa (skupštine, predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, i opštinskog, odnosno gradskog veća, za koje ZLS jedino i koristi pojam *organi opštine i grada*), obuhvaćeni su i svi ostali obavezni i fakultativni organi i tela (opštinska uprava, savet za međunacionalne odnose, savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave i građanski branilac), kao i javne službe. Zatim se daje prikaz zakonskih oblika neposrednog učešća građana u upravljanju poslovima iz izvornog delokruga jedinice lokalne samouprave (građanska inicijativa, zbor grašana i referendum), kao i prikaz oblika mesne samouprave, putem kojih građani, takođe, učestvuju u obavljanju poslova jedinice lokalne samouprave.

1. Skupština opštine i grada

(Položaj i funkcije; Sastav skupštine, način izbora i mandat odbornika; Zvaničnici skupštine; Radna tela skupštine; Način odlučivanja u skupštini; Specifičnosti skupštine grada; Raspuštanje skupštine i ponavljanje izbora)

1.1. Položaj i funkcije. – Od svih opštinskih organa, jedino je skupština ustavna kategorija, jer njeno postojanje izričito predviđa član 116. stav 2. Ustava. Prema ZLS, skupština je predstavnički organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene Ustavom, zakonom i statutom. Njen istaknuti položaj se očituje u načinu njenog izbora, njenim funkcijama i odnosima prema drugim organima opštine. Osnovnu sadržinu funkcija skupštine čini: donošenje propisa i drugih opštih akata iz okvira prava i dužnosi opštine (statuta, budžeta i završnog računa, programa razvoja opštine i pojedinih oblasti, urbanističkog plana, odluka o osnivanju opštinske uprave i drugih službi, odluka o raspisivanju referenduma, akta o zaduživanju opštine i drugih akata); zatim osnivanje i nadzor nad radom službi, komunalnih javnih preduzeća, ustanova i organizacija; izbor i razrešenje nosilaca određenih funkcija (članova opštinskog veća, zvaničnika skupštine, načelnika opštinske uprave, članova upravnog i nadzornog odbora i direktora javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi i pojedinih drugih nosilaca funkcija); staranje o zaštiti prava na lokalnu samoupravu; nadzor nad radom opštinske uprave; odlučivanje o saradnji opštine i brojnim drugim pitanjima; kao i obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom i statutom. O pojedinim od tih funkcija konkretnije će biti reči u okviru ovog i narednih poglavlja.

1.2. Sastav skupštine, način izbora i mandat odbornika. – Skupština je jednodomno telo i čine je odbornici koje biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Broj odbornika u skupštini utvrđuje se statutom, s tim što taj broj ne može biti manji od 19, ni veći od 75. Izbori odbornika sprovode se prema proporcionalnom sistemu, na osnovu lista političkih stranaka i njihovih koalicija i lista koje predlože grupe građana, saglasno odredbama Zakona o lokalnim izborima ("Sl. glasnik RS", br. 33/2002, 37/2002 i 42/2002). Pravo da biraju odbornike (aktivno biračko pravo) i

pravo da budu birani za odbornike (pasivno biračko pravo) imaju punoletni građani, koji su poslovno sposobni i imaju prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj se izbori sprovode. Postoji zakonom utvrđena nespojivost (inkompatibilnost) između funkcije odbornika, rada u opštinskoj upravi i nekih drugih funkcija, tako da odbornik ne može biti zaposleni u opštinskoj upravi i lice koje skupština imenuje ili postavlja. Ako takvo lice bude izabrano za odbornika, radni odnos će mu potom mirovati, odnosno prestati funkcija ili dužnost koju je do tada vršio. Skupština se konstituiše u zakonom utvrđenom roku, koji počinje da teče od dana izbora odbornika i čije nepoštovanje može dovesti do ponavljanja izbora (→ stav 1.7). Mandat odbornika počinje da teče danom potvrđivanja mandata i traje četiri godine, s tim što može prestati pre isteka tog perioda u slučajevima utvrđenim zakonom (na primer, ako podnese ostavku, ako mu prestane prebivalište na teritoriji opštine ili ako skupština bude raspuštena). Odbornici ne mogu biti pozivani na krivičnu odgovornost, pritvoreni ili kažnjeni zbog iznetog mišljenja ili davanja glasa na sednici skupštine ili radnog tela. Njihov imunitet nije, prema tome, isti kao imunitet narodnih poslanika, već je znatno uži i strogo funkcionalan, tako da uključuje jedino zaštitu od krivičnog gonjenja, pritvaranja ili kažnjavanja za iznošenje mišljenja ili davanja glasa na sednici skupštine ili radnog tela.

1.3. Zvaničnici skupštine. – Radi organizovanja sopstvenog rada i obavljanja stručnih poslova za svoje potrebe, skupština bira svog predsednika i zamenika predsednika i postavlja sekretara skupštine. Predsednik skupštine bira se iz reda odbornika, na vreme od četiri godine, i to tajnim glasanjem, a izabran je ako za njega glasa većina od ukupnog broja odbornika skupštine. Njegove odgovornosti obuhvataju organizovanje rada skupštine, sazivanje i predsedavanje njenim sednicama i obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom i statutom. Dužan je da sednicu skupštine sazove po potrebi, a najmanje jednom u tri meseca, kao i na predlog ovlašćenog predlagrača (podnet saglasno statutu). Među njegovim drugim poslovima koje utvrđuje zakon posebno se izdvaja mogućnost privremenog vršenja funkcije predsednika opštine (član 42. stav 4. ZLS), do čega može doći u slučaju prevremenog prestanka mandata predsedniku opštine. Zamenik predsednika skupštine bira se na isti način kao i predsednik skupštine, a on zamenjuje predsednika u slučaju njegove sprečenosti ili odsutnosti, kao i obavlja pojedine poslove za koje ga predsednik posebno ovlasti. Sekretar skupštine se stara o obavljanju stručnih poslova u vezi sa sazivanjem i održavanjem sednica skupštine i njenih radnih tela i rukovodi administrativnim poslovima vezanim za njihov rad. Postavlja ga skupština, na predlog predsednika skupštine, na četiri godine. Isto lice može biti ponovo postavljeno za sekretara, a pošto se radi o licu koje treba da obavlja stručne poslove, ZLS propisuje uslove koje takvo lice mora da ispunjava (završen pravni fakultet, položen stručni ispit za rad u organima uprave i najmanje tri godine radnog iskustva). Predsednik skupštine, njegov zamenik i sekretar skupštine mogu biti razrešeni i pre isteka mandata, na isti način na koji su birani, odnosno postavljeni.

1.4. Radna tela skupštine. – Uloga radnih tela skupštine sastoji se u razmatranju pojedinih pitanja iz njene nadležnosti, davanju mišljenja skupštini na predloge propisa i odluka koje ona donosi i obavljanju drugih poslova utvrđenih statutom. Njihov rad ima za cilj da olakša funkcionisanje skupštine i da obezbedi produbljeno razmatranje određenih pitanja. Broj radnih tela, oblasti za koje se ona obrazuju, njihov sastav, kao i način izbora predsednika i članova tih tela i njihova prava i dužnosti, utvrđuju se statutom. Logično je da postoji više takvih tela, a ona mogu biti obrazovana kao stalna

i povremena (*ad hoc*) tela. U njihov rad bi trebalo, pored odbornika, uključivati i pojedine građane, odnosno stručnjake, bilo u svojstvu članova odbora ili radi učešća u razmatranju pojedinih pitanja. Na sednice odbora bi trebalo da budu pozivani i nosioci određenih funkcija u opštini, kao i rukovodioci u opštinskoj upravi. U stranačkom smislu, sastav radnih tela trebalo bi da načelno odgovara odborničkom sastavu skupštine.

1.5. Način odlučivanja u skupštini. – Skupština odlučuje na svojim sednicama, koje su javne. Izuzetno, javnost se može isključiti iz razloga bezbednosti i drugih razloga koji su utvrđeni zakonom i statutom. Bliža pravila o tome, a naročito o načinu pripremanja, vođenja i rada sednica, kao i o načinu informisanju javnosti o radu skupštine i druga pitanja u vezi sa njenim radom, uređuju se poslovníkom skupštine, koji ona donosi. Da bi skupština uopšte mogla da odlučuje, zakonom se zahteva da sednici prisustvuje većina od ukupnog broja odbornika (tj. polovina od tog broja plus jedan odbornik; na primer, ako skupština ima 70 odbornika, da bi pristupila odlučivanju dovoljno je da sednici prisustvuje 36 odbornika). Odluke iz nadležnosti skupštine donose se običnom ili kvalifikovanom većinom glasova odbornika. Glasanje može biti javno ili tajno, a glasovi odbornika ("za", "protiv" ili "uzdržan") moraju biti dati od strane prisutnih odbornika i na izričit način. Za daleko najveći broj odluka dovoljna je obična većina glasova, što znači da su odluke donete ako za njih glasa većina od prisutnog broja odbornika (u našem primeru, biće dovoljno da od 36 prisutnih odbornika njih 19 glasa za odluku). U manjem broju slučajeva zahteva se kvalifikovana većina glasova, koju prema ZLS čine glasovi većine od ukupnog broja odbornika (tj. ako skupština broji 70 odbornika, da bi odluka bila doneta potrebno je da za nju glasa najmanje 36 odbornika). Takva većina se zahteva za donošenje odluka od veće važnosti, a koje se odluke smatraju takvim utvrđuje se u zakonu i statutu. Kvalifikovana većina se u odredbama ZLS zahteva za: donošenje statuta; utvrđivanje predloga za opoziv predsednika opštine; izbor i razrešenje predsednika skupštine, zamenika predsednika skupštine i članova opštinskog veća; kao i za donošenje odluke o obrazovanju, području mesnih zajednica i njihovom ukidanju. Imalo bi opravdanja da se na isti način odlučuje o budžetu, zaduživanju opštine, programu razvoja opštine, nazivima delova naseljenih mesta, saradnji i udruživanju, kao i o davanju mišljenja o teritorijalnim promenama koje se tiču opštine.

1.6. Specifičnosti skupštine grada. – U pogledu funkcija, skupština grada obavlja poslove koji su u ZLS utvrđeni za skupštinu opštine, kao i druge poslove utvrđene zakonom i statutom grada. Broj njenih odbornika utvrđuje se statutom grada, s tim što taj broj ne može biti veći od 90 (član 47. ZLS). Kao što se može zapaziti, zakon ne utvrđuje najmanji broj odbornika u skupštini grada, što je u slučaju skupštine opštine učinio. Ostale specifičnosti skupštine grada, a naročito njen odnos sa skupštinama gradskih opština, trebalo bi da izrazi statut grada, a u slučaju grada Beograda, poseban zakon o gradu Beogradu.

1.7. Raspuštanje skupštine i ponavljanje izbora. – Kao vanredna mera koja se koristi da bi se otklonila blokada u radu skupštine opštine i grada, u čl. 112. i 113. ZLS predviđena je mogućnost raspuštanja skupštine u tri slučaja:

- ako skupština ne zaseda duže od tri meseca;
- ako ne donese statut ili budžet u roku utvrđenom zakonom; ili
- ako se ne opozove predsednik opštine u smislu člana 42. ZLS, a predlog za opoziv je podnela skupština opštine.

Odluku o raspuštanju skupštine donosi Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave, odnosno nadležnog organa teritorijalne autonomije. Potom predsjednik Narodne skupštine raspisuje izbore za odbornike u roku od tri meseca od dana raspuštanja skupštine, a takvi izbori se neće raspisivati ako je do isteka mandata odbornika ostalo manje od šest meseci. Poslove skupštine do njenog konstituisanja obavljaće privremeni organ od pet članova, koji obrazuje Vlada. Do ponavljanje izbora za odbornike, prema članu 114. ZLS, može doći i bez raspuštanja skupštine, a to će biti slučaj onda kada se u jedinici lokalne samouprave ne sprovedu (redovni) izbori za odbornike ili se ti izbori sprovedu, ali se potom ne konstituiše skupština u skladu sa zakonom u roku od 60 dana od dana izbora. I u takvim slučajevima Vlada će obrazovati privremeni organ koji će vršiti poslove skupštine, a predsjednik Narodne skupštine raspisaće nove izbore u roku od tri meseca od dana kad je trebalo sprovesti izbore, odnosno konstituisati skupštinu. Mandat odbornika koji su izabrani na ponovljenim izborima traje do isteka mandata odbornika izabranih na redovnim izborima (što znači da je inicijalno kraći). Dakle, sprovođenje redovnih izbora za odbornika i konstituisanje skupštine posle izbora, nisu samo pravo, već i dužnost jedinice lokalne samouprave, čije nepoštovanje podrazumeva obavezno ponavljanje izbora i obrazovanje privremenog petočlanog organa od strane Vlade koji će vršiti poslove skupštine dok se odbornici ne izaberu i skupština ne konstituiše saglasno zakonu.

2. Predsednik opštine i gradonačelnik

(Položaj i funkcije; Način izbora i mandat; Prestanak mandata i opoziv; Zamenik predsednika opštine i gradonačelnika)

2.1. Položaj i funkcije. – Uvođenje institucije predsednika opštine kao nosioca izvršne funkcije u opštini, odnosno gradonačelnika kao nosioca izvršne funkcije u gradu, jedna je od najvećih inovacija koje je ZLS uneo u strukturu organa vlasti jedinica lokalne samouprave. Pošto je gradonačelnik organ grada, na kog se odnose sve odredbe ZLS o predsedniku opštine, u daljem tekstu govori se samo o predsedniku opštine. Njegov naročiti položaj je obezbeđen neposrednim izborom, značajnim funkcijama koje vrši, posebnim odnosima sa drugim organima opštine, kao i zakonskim propisivanjem slučajeva prestanka mandata pre isteka vremena na koje je izabran. U okviru svojih funkcija, predsednik opštine:

- predstavlja i zastupa opštinu;
- predsedava opštinskim većem i predlaže skupštini izbor članova tog veća;
- neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine;
- predlaže odluke i druge akte koje donosi skupština, kao i način rešavanja pitanja o kojima odlučuje skupština;
- stara se o izvršavanju poverenih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike i autonomne pokrajine;
- usmerava i usklađuje rad opštinske uprave, predlaže skupštini akt o organizaciji opštinske uprave i daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji opštinske uprave;
- predlaže skupštini postavljenje i razrešenje načelnika opštinske uprave, odnosno načelnika uprave za pojedine oblasti, koji mu odgovaraju za svoj rad i rad uprave, kao i rešava o njihovom izuzeću;

- naredbodavac je za izvršenje budžeta i osniva lokalnu službu za inspekciju i reviziju u skladu sa zakonom;
- donosi pojedinačne akte za koje je ovlašćen zakonom, statutom ili odlukom skupštine;
- imenuje svog zamenika uz saglasnost skupštine, postavlja glavnog arhitektu i zaključuje ugovor sa opštinskim menadžerom;
- podnosi Vladi, odnosno organu teritorijalne autonomije, zahtev za preispitivanje njihovog prava na odlučivanje radi zaštite lokalne samouprave;
- vrši i druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima opštine.

2.2. Način izbora i mandat. – Predsednik opštine bira se neposrednim i tajnim glasanjem, na vreme od četiri godine. On ne može istovremeno biti odbornik u skupštini opštine ili vršiti dužnosti u organima javnih službi ili preduzeća koje osniva opština, niti vršiti dužnost u državnim organima i organima teritorijalne autonomije. Njegov izbor sprovodi se na osnovu shodne primene odredaba zakona o izboru odbornika, s tim što se bira po većinskom sistemu. Kandidata za predsednika opštine mogu predložiti političke stranke (posebno ili zajedno), kao i grupe građana, a kandidaturu treba da podrži najmanje 3% birača u opštini svojim potpisom. Za predsednika je izabran onaj kandidat koji dobije većinu glasova birača koji su glasali, a ako takve većine nema u prvom krugu glasanja, u drugom krugu učestvuju dva ili više kandidata koji su dobili jednak i istovremeno najveći broj glasova.

2.3. Prestanak mandata i opoziv. – Slučajevi u kojima predsedniku opštine može prestati mandat pre isteka vremena na koje je biran utvrđeni su u ZLS, tako da se statutom ne mogu uvoditi neki drugi slučajevi. Skupštini opštine, izuzev u jednom od takvih slučajeva (prestanak mandata zbog podnete ostavke), čak nije dato ni pravo da utvrdi nastupanje razloga za prestanak mandata, već je to pravo zadržano u rukama ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave. Namera zakonodavca da obezbedi stabilan položaj predsednika opštine još je vidljivija u slučaju opoziva predsednika opštine na predlog skupštine, jer neuspeh takvog predloga ima za posledicu raspuštanje skupštine. Prema članu 42. ZLS, predsedniku opštine prestaje mandat pre isteka vremena na koje je biran u sledećih sedam slučajeva:

- ako podnese ostavku;
- ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci;
- ako je pravnosnažnom sudskom odlukom lišen poslovne sposobnosti;
- ako mu prestane državljanstvo SCG;
- ako vrši poslove koji su zakonom određeni kao nespojivi sa njegovom funkcijom (prema članu 40. stav 4. ZLS i članu 6. stav 4. Zakona o lokalnim izborima, predsednik ne može biti odbornik u skupštini opštine, niti vršiti dužnosti u organima javnih službi ili preduzeća koje osniva opština, kao ni dužnosti u državnim organima i organima teritorijalne autonomije);
- ako mu prestane prebivalište na teritoriji opštine; i
- u drugim slučajevima utvrđenim u ZLS (izuzev opoziva, takvih drugih slučajeva u tom zakonu nema).

Kao što je već napomenuto, ako nastupi neki od navedenih slučajeva, najpre će prestanak mandata utvrditi ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave, i to na osnovu isprave kojom se potvrđuju razlozi za prestanak mandata, a zatim će

skupština opštine konstatovati činjenicu prestanka mandata. Jedino u slučaju prestanka mandata zbog podnete ostavke takva intervencija ministarstva neće biti potrebna (dovoljno je da skupština opštine konstatuje prestanak mandata). Primena instituta opoziva pretpostavlja da najpre postoji predlog za opoziv, koji mogu podneti tri vrste subjekata: političke stranke i grupe građana koje svojim potpisom podrži najmanje 10% birača u opštini; skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika; kao i Vlada ako oceni da se povereni poslovi ne obavljaju u skladu sa zakonom. Zatim se o predlogu za opoziv izjašnjavaju birači neposredno, tajnim glasanjem, a za opoziv je potrebna većina od birača koji su glasali. Kada predsedniku opštine prestane mandat na jedan od navedenih načina, a do isteka mandata je ostalo više od šest meseci, predsednik Narodne skupštine raspisaće izbore za predsednika opštine. Izbori se raspisuju u roku od 15 dana od dana prestanka mandata predsednika opštine.

2.4. Zamenik predsednika opštine i gradonačelnika. – Pošto je funkcija predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, inokosna funkcija (obavlja je pojedinac), ZLS je postojanje zamenika predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, učinio obaveznim. Zamenik postoji da bi zamenjivao predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, u slučaju njegove odsutnosti i sprečenosti da obavlja svoju dužnost. Uz to je član opštinskog (gradskog) veća po položaju. Mada u ZLS to nije rečeno, logično je da zamenik ima dužnost da obavlja i druge poslove po nalogu predsednika, odnosno gradonačelnika. Na dužnost ga postavlja i razrešava predsednik, odnosno gradonačelnik, uz saglasnost skupštine. Ako predsedniku (gradonačelniku) prestane mandat pre isteka vremena na koje je biran, time će prestati mandat i njegovom zameniku (član 42. stav 3. ZLS), a funkciju predsednika (gradonačelnika) privremeno će vršiti predsednik skupštine.

3. Opštinsko i gradsko veće

(Položaj i funkcije; Sastav i način izbora; Napomena o gradskom veću)

3.1. Položaj i funkcije. – Opštinsko veće je koncipirano kao organ opštine koji, s jedne strane, usklađuje funkcije predsednika opštine i funkcije skupštine opštine i, s druge strane, vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad radom opštinske uprave. Ono, dakle, nije opštinska vlada, pošto je predsednik opštine nosilac izvršne funkcije u opštini i, takođe, nosilac funkcije usklađivanja i usmeravanja rada opštinske uprave. Međutim, na njegovom čelu je predsednik opštine i njemu je (veću) dato važno pravo predlaganja odluke o budžetu opštine, čime je položaj veća donekle ojačan, a na praksi ostaje da bliže profiliše položaj ovog organa. U okviru svojih funkcija, opštinsko veće:

- utvrđuje predlog odluke o opštinskom budžetu;
- vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštim aktom ili odlukom koju donosi skupština opštine;
- rešava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima, dužnostima i pravnim interesima građana, preduzeća, ustanova i drugih organizacija iz izvornog delokruga opštine;
- rešava sukob nadležnosti između opštinske uprave i preduzeća, organizacija i ustanova koje na osnovu odluke skupštine opštine odlučuju o pojedinim pravima

- građana, pravnih lica ili drugih stranaka (tj. u poslovima koje opština poverava navedenim subjektima), kao i između opštinskih uprava za pojedine oblasti;
- pomaže predsedniku opštine u vršenju drugih poslova iz njegove nadležnosti; i
 - donosi poslovnik o svom radu, na predlog predsednika opštine.

3.2. Sastav i način izbora. – Opštinsko veće, prema članu 43. stav 2. ZLS, čini do 11 članova, a broj članova se utvrđuje statutom. Već je bilo reči o tome da članove opštinskog veća, na predlog predsednika opštine, bira skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika, kao i da veću predsedava predsednik opštine i da je zamenik predsednika opštine član veća po položaju. Zakon ne utvrđuje posebne uslove za članove veća, niti upućuje na to ko može biti član veća, a ni statuti koje smo konsultovali ne uređuju ta pitanja. Ako skupština odbije predlog predsednika opštine za izbor člana opštinskog veća, predsednik opštine ima pravo da ponovi isti predlog još jednom. Ponovno odbijanje tog predloga, daje skupštini pravo da donese odluku o izboru člana veća i bez predloga predsednika opštine. Mandat članova veća traje četiri godine, a oni mogu biti razrešeni i pre isteka mandata, na isti način na koji se biraju. Predlog za razrešenje, pored predsednika opštine, može podneti i najmanje trećina odbornika skupštine.

3.3. Napomena o gradskom veću. – Osim po nazivu, gradsko veće je na isti način zakonom uređeno kao i opštinsko veće, tako da se i sve odredbe ZLS o opštinskom veću primenjuju na gradsko veće (član 46. stav 3. ZLS).

4. Opštinska i gradska uprava

(Položaj i uloga; Organizacija; Rukovođenje; Mesne kancelarije; Glavni arhitekta i drugi glavni stručnjaci za pojedine oblasti; Opštinski menadžer; Službenički status i profesionalna etika; Specifičnost gradske uprave)

4.1. Položaj i uloga. – Opštinska uprava je nosilac upravne funkcije iz okvira prava i dužnosti opštine (njenog izvornog delokruga), a pored toga ona izvršava zakone i druge propise čije je izvršavanje povereno opštini. Konkretnije, opštinska uprava:

- izvršava odluke i druge akte skupštine opštine i predsednika opštine;
- rešava u upravnom postupku u prvom stepenu o pravima, dužnostima i pravnim interesima građana, preduzeća, ustanova i drugih organizacija iz izvornog delokruga opštine;
- obavlja poslove upravnog nadzora nad izvršavanjem propisa i drugih opštih akata skupštine opštine i u tome vrši posebna ovlašćenja utvrđena članom 58. ZLS (nalaže izvršenje mera i radnji, izriče mandatne kazne, podnosi krivične prijave i prijave za privredne prestupe, pokreće prekršajni postupak, izdaje privremena naređenja i zabrane, obaveštava druge nadležne organe i preduzima druge mere za koje je ovlašćena);
- izvršava zakone i druge propise čije je izvršavanje povereno opštini iz okvira prava i dužnosti Republike i teritorijalne autonomije;
- priprema nacрте propisa i drugih akata koje donosi skupština opštine i predsednik opštine; i
- obavlja stručne i druge poslove koje utvrdi skupština opštine i predsednik opštine.

Položaj opštinske uprave opredeljen je, pored toga, njenim odnosima prema skupštini opštine, predsedniku opštine i opštinskom veću, kao i prema organima Republike i teritorijalne autonomije u vezi sa izvršavanjem poverenih poslova. Kao što je već rečeno, skupština opštine uređuje organizaciju opštinske uprave, postavlja i razrešava načelnika opštinske uprave i vrši kontrolu nad radom opštinske uprave. Predsednik opštine usmerava i usklađuje rad opštinske uprave, a opštinsko veće vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad opštinskom upravom i rešava u drugostepenom postupku. O odnosima državnih organa i organa teritorijalne autonomije prema opštinskoj upravi biće posebno reči (→ poglavlje o odnosima lokalne samoprave i širih zajednica).

4.2. Organizacija. – Osnovni izgled organizacije opštinske uprave utvrđen je odredbama ZLS, na taj način što je određeno da se u opštinama s manje od 50.000 stanovnika opštinska uprava obrazuje kao jedinstvena služba, dok se u onima sa više od 50.000 stanovnika mogu obrazovati i opštinske uprave za pojedine oblasti. Bliže uređivanje organizacije, predmet je odluke koju donosi skupština opštine, na predlog predsednika opštine. Tom odlukom, pored drugih pitanja, treba da se urede ovlašćenja i organizacioni oblici za izvršavanje pojedinih poslova, odnosi opštinske uprave i drugih opštinskih organa, obaveze i odgovornosti opštinske uprave u izvršavanju svojih poslova, odnosi prema građanima, kao i izveštavanje o radu. Posebnim aktom (pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji), koji donosi načelnik uz saglasnost predsednika opštine, bliže se uređuju unutrašnje organizacione jedinice (kao celine za obavljanje srodnih poslova) i vrši raspored poslova između njih, kao i utvrđuje broj izvršilaca za obavljanje pojedinih poslova i uslovi za njihov prijem na rad. U vezi s tim, potrebno je imati u vidu da, prema članu 61. ZLS, poslove opštinske uprave koji se odnose na ostvarivanje prava, obaveza i interesa građana i pavnih lica mogu obavljati lica koja imaju propisanu školsku spremu, položen stručni ispit za rad u organima državne uprave i odgovarajuće radno iskustvo, u skladu sa zakonom i drugim propisom. Taj zahtev proizlazi iz potrebe da se u svim organima (lokalnim i centralnim), kao i u organizacijama koje vrše javna ovlašćenja, obezbedi zakonito i kvalitetno rešavanje o pravima, obavezama i interesima građana i pravnih lica. Istom cilju služi i obavezna primena propisa o upravnom postupku kada opštinski organi rešavaju o pravima, obavezama i interesima građana i pravnih lica (član 59. ZLS). Kada se radi o poslovima upavnog nadzora i primenjivanja ovlašćenja u obavljanju tih poslova, potrebno je imati u vidu da te poslove mogu vršiti samo zaposleni u statusu lica sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima (inspektori). Taj status oni dokazuju legitimacijom u kojoj su pobrojana njihova ovlašćenja.

4.3. Rukovođenje. – Opštinskom upravom, kao jedinstvenom službom, rukovodi načelnik, a na taj položaj može biti postavljeno lice koje ima završen pravni fakultet, položen ispit za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u struci. Ukoliko se opštinska uprava organizuje u više uprava, svakom od tih uprava rukovodi načelnik. Uslovi za njegovo postavljenje su: završen odgovarajući fakultet (prema oblasti u kojoj je delokrug uprave), položen ispit za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u struci. Bilo je već reči o tome da načelnike postavlja i razrešava skupština, na predlog predsednika opštine. Oni odgovaraju za svoj rad i rad uprave skupštini opštine i predsedniku opštine, saglasno statutu i odluci skupštine o opštinskoj upravi. U krug njihovih ovlašćenja spada donošenje pojedinačnih akata iz nadležnosti uprave, rešavanje sukoba nadležnosti između unutrašnjih organizacionih jedinica, rešavanje o izuzeću službenih lica u opštinskoj upravi, kao i pravo postavljanja i razrešenja rukovodilaca organizacionih

jedinica u upravi. Oni organizuju i neposredno rukovode radom zaposlenih u upravi, a iz njihove odgovornosti sledi i to da su disciplinske starešine u odnosu na zaposlene u upravi (→ stav 4.7).

4.4. Mesne kancelarije. – Kao organizacione jedinice opštinske uprave (njihova isturena odeljenja), mesne kancelarije imaju veliki značaj za lakše i ekonomičnije ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa stanovnika seoskih područja koja su udaljenija od sedišta opštine, kao i za efikasniji rad opštinske uprave. Njihovo obrazovanje treba da bude predviđeno odlukom o opštinskoj upravi, dok u aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji treba pobrojati poslove koji se obavljaju u mesnim kancelarijama i utvrditi broj radnika u njima. U mesnim kancelarijama, kao što je to i sada slučaj, treba da se obavljaju poslovi u vezi sa vođenjem matičnih knjiga i matičnom službom, izdavanjem određenih potvrda i uverenja o činjenicama o kojima opštinska uprava vodi evidencije, prijemom i dostavljanjem podnesaka, davanjem obaveštenja o postupcima za ostvarivanje prava i dužnosti građana i drugi slični poslovi. One mogu da obavljaju i određene stručne i administrativne poslove za potrebe mesne samouprave, ukoliko ona nije u mogućnosti da sama organizuje obavljanje tih poslova. U vezi sa mesnim kancelarijama potrebno je imati u vidu to da njihovo postojanje prevazilazi značaj samih poslova koje obavljaju, jer su one najisturenije ispostave vlasti na terenu. Tako gledano, u red propusta načinjenih u ZLS može se svakako ubrojati to što se nije afirmativno izrazio o obrazovanju mesnih kancelarija.

4.5. Glavni arhitekta i drugi glavni stručnjaci za pojedine oblasti. – Svega u devet statuta predviđena je mogućnost postavljanja glavnog arhitekta opštine, što i druge opštine ne sprečava da bez promene statuta odluče o njegovom postavljenju (u svojim odlukama o organizaciji opštinske uprave). Prema članu 54. ZLS, glavni arhitekta opštine:

- pokreće inicijative za izradu urbanističkih planskih akata, kao i za njihove izmene i dopune;
- daje uputstva pri izradi arhitektonskih projekata u cilju zaštite arhitektonskih vrednosti i očuvanja ambijentalnih vrednosti pojedinih gradskih delova i objekata;
- saraduje sa ustanovama za zaštitu nepokretnih kulturnih dobara i prirodnih dobara posebnih vrednosti; i
- daje mišljenje na arhitektonske projekte od velikog značaja za opštinu i vrši druge poslove utvrđene aktom o organizaciji opštinske uprave.

Njega postavlja i razrešava predsednik opštine, po čemu se, uz njegove naročite poslove utvrđene zakonom, njegov položaj i razlikuje od položaja zaposlenih u opštinskoj upravi. Pored glavnog arhitekta, prema ZLS mogu se, u skladu sa (drugim) zakonom, postaviti i drugi glavni stručnjaci za pojedine oblasti, a kao primeri za te oblasti navedene su oblasti primarne zdravstvene zaštite, zaštite životne sredine i poljoprivrede.

4.6. Opštinski menadžer. – Za razliku od glavnog arhitekta, mogućnost korišćenja usluga opštinskog menadžera predviđa se statutom, što je učinjeno u svega osam statuta. On se angažuje ugovorom o uslovima i načinu korišćenja njegovih usluga, koji u ime opštine s njim zaključuje predsednik opštine. Taj ugovor ima delom propisanu sadržinu u ZLS, jer se u članu 56. tog zakona utvrđuje da menadžer u okviru svojih poslova, posebno:

- predlaže projekte kojima se podstiče ekonomski razvoj i zadovoljavaju potrebe građana i obezbeđuje zaštita životne sredine;
- podstiče preduzetničke inicijative i stvaranje privatno-javnih aranžmana i partnerstava;
- podstiče i koordinira investiciona ulaganja i privlačenje kapitala; i
- inicira izmene i dopune propisa koji otežavaju poslovne inicijative.

Očigledno je da ovako zamišljena i opisana uloga menadžera nije ponukala veći broj opština da u toj instituciji prepoznaju sopstveni interes, ali i da menadžerstvo ovakvog tipa pretpostavlja prethodno rešavanje svojinskih prava opštine i jasnije utvrđivanje uloge opštine u ekonomskom razvoju.

4.7. Službenički status i profesionalna etika. – Nasuprot činjenici da je opštinska uprava u velikoj meri oslonac državnih organa i da od njenog funkcionisanja zavisi čitav administrativni sistem zemlje, država za sada nije uložila potreban napor da na adekvatan način zakonski uredi status službenika opštinske uprave, niti da uspostavi organizovane oblike njihove stalne obuke. Rezultat takve nebrige, zajedno sa konstantnim nedostatkom sredstava i kadra u većini opština, jeste nezadovoljavajuće stanje koje uzrokuje brojne slabosti u funkcionisanju opštinske uprave. Kada se radi o pravnom statusu službenika opštinske uprave, postojeće rešenje, koje je još 1991. godine kreirano kao privremeno rešenje, pokazuje brojne slabosti. Naime, tada je određeno da se na njihov status shodno primenjuju odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima, s tim da se u pitanjima koja nisu uređena tim zakonom supsidijarno primenjuje opšti režim radnih odnosa, tj. Zakon o radu. Kao što je jasno da radnici u organima lokalne samouprave nisu državni činovnici, isto tako je jasno da opšti režim radnih odnosa utvrđen Zakonom o radu nije adekvatan pravni okvir koji bi mogao da odrazi specifičnosti njihovog profesionalnog angažovanja. Radnici opštinske uprave nisu radnici privatnih ili državnih preduzeća, već javni službenici koji vrše poslove sasvim drugačije prirode i čija ovlašćenja mogu da uključuju i ona koja su autoritativne prirode. U skladu s tim, pravni režim njihovog radnog angažovanja treba da bude specifičan i u nizu elemenata uređen na isti ili sličan način kao i za službenike državnih organa, a naročito u onim elementima koji treba da obezbede odgovorno i pravilno obavljanje njihovih poslova. Takav režim treba da, pored drugog, uključuje disciplinske i druge mehanizme za osiguranje odgovornosti, sistem napredovanja i ostale pretpostavke profesionalizma. S druge strane, razlike u položaju radnika opštinske i gradske uprave treba da nađu svoj izraz i u rešenjima o njihovom statusu, drugačijim od onih za zaposlene u državnim organima. Priroda autoriteta opštinske i gradske uprave je drugačija nego u državnoj upravi i njeno ophođenje prema građanima mora biti drugačije, a te i druge razlike moraju da nađu odraz i u drugačijem statusu službenika. Zbog toga se očekuje da zakonodavac, bilo kroz zakon o javnim službenicima koji bi obuhvatao i službenike u opštinskoj upravi, bilo kroz poseban zakon o službenicima opštinske uprave, što pre reguliše njihova osnovna statusna pitanja. Novoizabrani organi opština, na drugoj strani, imaju odgovornost pred svojim biračima da preduzmu mere za unapređivanje i modernizovanje rada opštinske uprave, a naročito za podizanje nivoa njenih sposobnosti za efikasniji i odgovorniji rad. Poseban akcenat u tome mora da bude stavljen na razvoj i ukorenjivanje standarda profesionalne etike, na otvaranje uprave za uticaje i kontrolu javnosti, kao i na eliminisanje korupcije i drugih neetičkih i kažnjivih ponašanja.

4.8. *Specifičnost gradske uprave.* – U gradovima se, prema članu 64. ZLS, obrazuju uprave za pojedine oblasti (tj. kao i u opštinama sa više od 50.000 stanovnika), dok se sve ostale odredbe tog zakona o opštinskoj upravi shodno primenjuju na gradsku upravu (uz razumljive razlike u nazivima organa). Takođe, postoje ovlašćenja gradske uprave za nadzor nad radom uprave gradskih opština, koja se uređuju statutom grada.

5. Savet za međunacionalne odnose

(Osnivanje i sastav; Uloga, delokrug i posebna prava)

5.1. *Osnivanje i sastav.* – Obaveza osnivanja saveta za međunacionalne odnose utvrđena je članom 63. ZLS i odnosi se na sve opštine i gradove koji imaju nacionalno mešoviti sastav stanovništva. Takvima se smatraju one opštine i gradovi u kojima jedna nacionalna zajednica čini više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili sve zajednice čine više od 10% prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji. Kao jedan od obaveznih elemenata u strukturi organa i službi jedinica lokalne samouprave, takav savet je predviđen u 49 statuta. Savet čine predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica, koje učestvuju sa više od 1% u ukupnom stanovništvu opštine, odnosno grada. Sastav saveta, kao i njegov delokrug i način rada, uređuju se odlukom skupštine, u skladu sa statutom.

5.2. *Uloga, delokrug i posebna prava.* – Osnovna uloga saveta sastoji se u razmatranju pitanja u vezi sa ostvarivanjem, zaštitom i unapređivanjem nacionalne ravnopravnosti, zauzimanju stavova i davanju predloga o tim pitanjima, kao i vršenju posebnih prava, u skladu sa zakonom i statutom. Savet o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu, koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana. Uz to, skupština je dužna da predloge svih odluka koje se tiču prava nacionalnih i etničkih zajednica prethodno dostavi na mišljenje savetu. Pored toga, savet ima zakonom utvrđeno pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine ako smatra da su njima neposredno povređena prava nacionalnih i etničkih zajednica predstavljenih u savetu, kao i pravo da pod istim uslovima pred Upravnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine sa statutom opštine. Kao što se može videti, iz uloge i posebnih prava saveta proizlazi da on nije obično savetodavno telo, već telo sa zakonom utvrđenim pravima i osiguranim naročitim položajem.

6. Građanski branilac (ombudsman)

(Osnivanje, izbor i status; Uloga i nadležnost; Ovlašćenja i način postupanja)

6.1. *Osnivanje, izbor i status.* – Mogućnost osnivanja institucije građanskog branioca (ombudsmana) u opštini i gradu predviđena je članom 126. ZLS, tako da se radi o fakultativnom elementu strukture organa i službi jedinica lokalne samouprave. Da bi se građanski branilac uveo, potrebno je da se stvori pravna osnova za njegovo postojanje u statutu (što je učinjeno u 33 statuta), kao i da se statutom i drugim opštim aktom (odlukom) uredi njegove nadležnosti i ovlašćenja, način postupanja, uslovi i način izbora i prestanka dužnosti. Tim aktima naročito treba da se uredi status građanskog branioca, koji je u ZLS ostao nedorečen. Naime, u ZLS je samo određeno da skupština opštine postavlja građanskog branioca iz reda uglednih i politički

nepriistrasnih ličnosti, dok su izostale odredbe o njegovom mandatu i druge garantije njegove samostalnosti i nezavisnosti u radu. Budući da se radi o funkcioneru skupštine koji treba da bude jedan od ključnih nosilaca borbe protiv nezakonitosti i nepravilnosti u radu opštinskih organa, lako je moguće da se on nađe u sukobu sa funkcionerima i lokalnim centrima moći. Zbog toga je veoma važno da on bude biran u naročitoj proceduri (kvalifikovana većina), kao i zaštićen od proizvoljnog razrešenja. Tome bi moglo da posluži precizno utvrđivanje slučajeva u kojima mu dužnost može prestati pre isteka mandata, kao i propisivanje da se razrešava po istom postupku po kom se bira. Prema uporednom iskustvu, nosilac funkcije ombudsmana obično je diplomirani pravnik sa iskustvom u upravi ili sudstvu, njegov mandat vremenski traje duže od mandata skupštine koja ga bira, a kao presudno pitanje za njegov uspeh, pored njegovih ličnih kvaliteta, ugleda i podrške javnosti, pokazuje se obezbeđenje njegove finansijske i funkcionalne nezavisnosti od izvršne vlasti.

6.2. Uloga i nadležnost. – Osnovna uloga građanskog branioca jeste da štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu nad radom uprave i javnih službi (član 126. stav 1. ZLS). On je zaštitnik prava građana od lošeg rada uprave i javnih službi, koji treba da brani i unapređuje prava i slobode građana u njihovim odnosima sa upravom i tim službama, tako što kritikuje lošu i promovira dobru praksu rada uprave. Tu ulogu on vrši u ime skupštine i snabdeven njenim autoritetom, ali i sa značajnim osloncem na javnost. Cilj njegove intervencije jeste u otklanjanju posledica rđavog postupanja uprave i javnih službi, s tim što on nije ovlašćen da menja ili ukida njihove akte (za takvu intervenciju postoje druga, pravna sredstva kontrole). Konkretnim preporukama i kritikom, građanski branilac ukazuje upravi i javnim službama na njihov pogrešan rad i predlaže im kako da isprave propuste. Kontrola koju vrši građanski branilac obuhvata sve pojedinačne akte i postupanja u vršenju upravne delatnosti, uključujući nezakonitosti, nepravilnosti, sporost, aljkavost, neljubaznost i nekorektnost svake vrste. Njegova nadležnost prostire se na rad opštinske uprave, komunalnih preduzeća i drugih javnih službi koje osniva opština, kao i na druge vršioce poverenih poslova iz okvira prava i dužnosti opštine. Akti skupštine, predsednika opštine i opštinskog veća trebalo bi da budu izuzeti od akcije građanskog branioca.

6.3. Ovlašćenja i način postupanja. – Građanski branilac stupa u akciju na osnovu podnetih žalbi građana i po sopstvenoj inicijativi. Njegova kancelarija mora biti otvorena za sve građane, a postupak pred njim besplatan. Da bi postupao po žalbi građana, uslov je da su iscrpna sva raspoloživa pravna sredstva, odnosno da je građanin već koristio ili da mu je objektivno bilo otežano korišćenje prava na žalbu u postupku pred upravom i prava na sudsku zaštitu. Izuzetno, u uporednoj praksi se dopušta da ombudsman reaguje i pre toga (pre izvršenja akta koji je stekao svojstvo izvršnosti) ako je u pitanju gruba povreda prava građana, čije bi posledice kasnije bilo teško otkloniti. Žalba treba da se uloži u roku koji je utvrđen odlukom o građanskom braniocu, a podnosilac žalbe ne sme zbog obraćanja žalbom trpeti bilo kakve štetne posledice. Pošto oceni da je nadležan za postupanje po žalbi, građanski branilac sprovodi istragu i može da pregleda svu dokumentaciju u vezi sa predmetom na koji se žalba odnosi, kao i da uzima izjave od službenih lica i svedoka. U vezi s tim, u članu 126. stav 3. ZLS propisana je samo dužnost uprave i javnih službi da građanskom braniocu, na njegov zahtev, daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja, što je nedovoljno. Te dužnosti treba dopuniti i precizirati u odluci o građanskom braniocu tako da one odgovaraju njegovim pomenutim

istražnim ovlašćenjima, kako bi on mogao da nesmetano sprovede istragu. Na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, građanski branilac daje svoje mišljenje o tome da li postoje nepravilnosti u postupanju uprave i javnih službi ili ne. U slučaju da, po njegovom sudu, postoji nezakonit i nepravilan rad uprave i javnih službi kojima se povređuju prava i interesi građana, on sačinjava predloge i preporuke za otklanjanje nedostataka i dostavlja ih upravi i javnim službama, a oni su dužni da mu u određenom roku odgovore šta su preduzeli povodom toga. Ako bi reakcija izostala ili bila polovična, građanski branilac ima pravo da se obrati skupštini i javnosti sa kritikom rada uprave i javnih službi, kao i sa upozorenjima na pojave lošeg rada, odnosno nezakonitosti i nepravilnosti u radu uprave i javnih službi. Pored toga, ovlašćen je da skupštini predlaže izmene propisa i loše prakse, kao i da pokreće inicijative za kažnjavanje i smenjivanje odgovornih lica u upravi i javnim službama. Napomenimo i to da se ombudsman širom sveta potvrdio kao jedna od korisnih demokratskih institucija i da je njegovo uvođenje veoma potrebno kako na lokalnom, tako i na republičkom nivou.

7. Savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave

(Osnivanje i sastav; Delokrug saveta)

7.1. Osnivanje i sastav. – Kao još jedna od novih fakultativnih institucija, savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave predviđen je članom 127. ZLS, a našao je mesto u 92 opštinska i gradska statuta. Uloga ovog tela opredeljena je kao doprinos "ostvarivanju demokratskog uticaja građana na unapređivanje lokalne samouprave" (stav 1. navedenog člana ZLS), s tim što opis njegovih nadležnosti u stavu 3. istog člana podvlači i njegovu ulogu u zaštiti lokalne samouprave. Sastav saveta je dvojak, jer ga čine članovi iz reda građana i stručnjaci u oblastima od značaja za lokalnu samoupravu. Pri tom, članovi iz reda građana nisu zamišljeni kao predstavnici građana koje bi oni neposredno birali ili koje bi njihova udruženja i organizacije predlagali skupštini. Zakon je statutima i aktima o obrazovanju saveta u potpunosti prepustio da utvrde prava i dužnosti, sastav i način rada i izbora njegovih članova. Prema jednom broju statuta, koje smo konsultovali, skupština opštine obrazuje savet, koji ima do 15 članova, izabranih na predlog predsednika opštine ili najmanje četvrtine od ukupnog broja odbornika.

7.2. Delokrug saveta. – U delokrugu saveta je pravo da podnosi predloge skupštini jedinice lokalne samouprave u vezi sa unapređivanjem lokalne samouprave i zaštitom Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave. Istovremeno, ZLS utvrđuje dužnost organa jedinice lokalne samouprave (tj. skupštine, predsednika opštine i opštinskog veća), kao i opštinske uprave i javnih službi u jedinici lokalne samouprave, da se izjasne o predlozima saveta. Za razliku od saveta za međunacionalne odnose, kod saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave nije zakonom utvrđen rok u kome je skupština dužna da se izjasni o njegovim predlozima, tako da je uređivanje tog toka prepušteno opštinskim aktima. Primetno je i da savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave nije zakonom dobio pravo na pokretanje postupaka pred Ustavnim i Upravnim sudom. Takođe, nisu mu izričito data bilo kakva kontrolna prava prema organima, upravi i službama jedinice lokalne samouprave, mada bi imalo opravdanja da mu takva prava pripadaju, s obzirom na to da je u njegovom delokrugu staranje o zaštiti lokalne samouprave, a to staranje je

nerazdvojno od izvesne kontrole i intervencije povodom mogućih zloupotreba lokalne samouprave od strane pojedinih organa i nosilaca funkcija. U svakom slučaju, delokrug ovog saveta postavljen je dosta široko i evidentno je da se mnoga pitanja mogu odnositi na unapređenje, odnosno razvoj i zaštitu lokalne samouprave, tako da će njegova stvarna uloga, uključujući eventualno i kontrolnu ulogu, zavisiti od aktivnosti i sposobnosti njegovih članova, kao i od motivacije skupštine i drugih organa da mu dostavljaju određena pitanja na razmatranje i da uvažavaju njegove predloge.

8. Opštinske i gradske javne službe

(Pravo na osnivanje; Nadzorna prava organa opštine i grada; Odnos prema građanima kao korisnicima usluga)

8.1. Pravo na osnivanje. – Organizovanje delatnosti javnih službi predstavlja pravo i dužnost jedinica lokalne samouprave, a cilj takvih delatnosti sastoji se u ostvarivanju prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave i zadovoljavanju potreba lokalnog stanovništva. Među takvim delatnostima nalaze se prvenstveno komunalne delatnosti, zatim delatnosti održavanja stambenih zgrada, uređivanja i korišćenja građevinskog zemljišta, uređivanja i korišćenja poslovnog prostora, izgradnje i održavanja lokalnih i nekategorisanih puteva, ustanove i organizacija u oblasti društvenih delatnosti i još neke druge. Kao organizacione oblike za vršenje tavih delatnosti, ZLS navodi preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu. Za osnivanje službi, komunalnih javnih preduzeća, ustanova i organizacija nadležna je skupština jedinice lokalne samouprave, a iz člana 30. tačka 7. ZLS proizlazi da te službe, preduzeća, ustanove i organizacije treba da budu prethodno utvrđene statutom jedinice lokalne samouprave. Sve takve službe, preduzeća, ustanove i organizacije osnivaju se u skladu sa zakonom koji uređuje odgovarajuću delatnost. Odluka o broju i delatnosti pojedinih službi, preduzeća, ustanova i organizacija treba da zavisi od obima poslova u pojedinim opštinama i gradovima, finansijskih potencijala i drugih kriterijuma. Postoji mogućnost da se obavljanje poslova pojedinih ili većine takvih delatnosti ugovorom poveri pravnim ili fizičkim licima (na primer, prevoz putnika, održavanje stambenih zgrada, održavanje čistoće i drugo). Poveravanje se vrši ugovorom, na načelima konkurencije i javnosti, odnosno saglasno propisima o javnim nabavkama. Ako se poveravanje vrši fizičkim licima, potrebno je imati u vidu da se ne mogu poveravati poslovi inspeksijskog nadzora i upravnog rešavanja, odnosno upravna ovlašćenja. Naime, prema Ustavu je poveravanje upravnih ovlašćenja iz okvira prava i dužnosti Republike rezervisano za preduzeća (u svim svojinskim oblicima) i druge organizacije, što znači da se ne može vršiti fizičkim licima, a taj princip je indirektno utvrđen i u članu 60. ZLS. Takođe, opština nije ovlašćenja da bilo kome poverava poslove koje je njoj poverila Republika, odnosno teritorijalna autonomija.

8.2. Nadzorna prava opštine i grada. – Osnivanjem službi, preduzeća, ustanova i organizacija za obavljanje delatnosti javnih službi, kao ni poveravanjem obavljanja tih delatnosti pravnim ili fizičkim licima, ne prestaje odgovornost opštinskih organa za uredno i kvalitetno obavljanje tih delatnosti. U tom cilju, opštinski organi su dužni da vrše nadzor, koji u slučaju osnivanja službi, preduzeća, ustanova i organizacija obuhvata:

- uređivanje uslova i načina obavljanja delatnosti, u skladu sa zakonom;

- imenovanje i razrešenje upravnog i nadzornog odbora;
- postavljanje i razrešenje direktora;
- davanje saglasnosti na statute;
- upravni nadzor; i
- rešavanje u drugostepenom upravnom postupku, kao i rešavanje sukoba nadležnosti između opštinske uprave i preduzeća, organizacija i ustanova koje, na osnovu odluke skupštine opštine, odlučuju o pojedinim pravima građana, pravnih lica ili drugih stranaka.

Kada se radi o nadzoru nad obavljanjem istih delatnosti u režimu poveravanja pravnim ili fizičkim licima, taj nadzor treba da se ostvaruje prvenstveno vršenjem nadzornih prava od strane opštinske uprave i kontrolom poštovanja uslova za obavljanje poverenih poslova koji su utvrđeni ugovorom o poveravanju.

8.3. Odnos prema građanima kao korisnicima usluga. – Komunalna javna preduzeća i službe postoje da bi građanima opštine i grada pružale određene usluge. Prihvatanje te proste činjenice predstavlja ogroman problem za većinu naših javnih preduzeća, koja su iz svog monopolskog položaja izvela pogrešan zaključak da postoje radi sebe samih i da opstaju na dobrim odnosima svojih direktora sa nosiocima lokalne vlasti, koji su tu da im obezbede budžetske subvencije u slučaju gubitaka. Loš kvalitet usluga koje pružaju i negativno mišljenje većine građana o njihovom radu, za njih su neuporedivo manjeg značaja. Upravne odbore tih preduzeća ne čine predstavnici građana kao korisnika usluga, već predstavnici političkih stranaka na vlasti, kojima članstvo u u tim odborima jedino služi kao sinekura i prilika da sebi i svojoj partiji obezbede neke korsiti. Zbog svega toga, rad tih preduzeća je često vođen neekonomskim principima, rasipništvom i nerentabilnošću, kao i slabostima druge vrste. Tačno je da su cene pojedinih usluga relativno niske (ne svih!), ali je isto tako tačno da građani često previše plaćaju za ono što kroz te usluge dobijaju. Zbog svega toga, javna preduzeća i službe treba da se reformišu, kao i da se otvori prostor za konkurenciju privatnog sektora. Cilj takvih mera je u pružanju kvalitetnih i po cenama prihvatljivih usluga, kao i u daleko većem uticaju građana kao korisnika usluga na kvalitet i cenu pruženih usluga.

9. Oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave

(Značaj; Građanska inicijativa; Zbor građana; Referendum; Ostali oblici građanskog uticaja na poslove lokalne samouprave)

9.1. Značaj. – Kao što smo videli u prvom poglavlju, predstavničko odlučivanje o poslovima lokalne samouprave predstavlja u čitavom svetu osnovni način odlučivanja, dok su oblici neposrednog odlučivanja od strane građana srazmerno slabijeg značaja. I pored takvog međusobnog odnosa između neposrednog i predstavničkog odlučivanja, prvom od njih daje se rang ustavne kategorije i nastoji se da ono bude očuvano, prevashodno kao prethodni ili, ređe, kao konačni vid odlučivanja o suženom broju najvažnijih pitanja. Razlog tome nalazi se u činjenici da je neposredno odlučivanje u samim temeljima poimanja lokalne samouprave kao neposredne demokratije. I naš Ustav u članu 116. stav 1. kaže da građani odlučuju o poslovima opštine putem referenduma i preko svojih predstavnika u skupštini opštine, stavljajući referendum na prvo mesto. Taj red prvenstva poštuje i ZLS, koji u članu 1. stav 1. ističe da se pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje neposredno i preko

slobodono izabranih predstavnikov. Građani koji imaju biračko pravo i prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave jesu, dakle, nosioci prava na upravljanje poslovima lokalne samouprave, s tim što oni to svoje pravo ostvaruju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnikov. Isti zakon zatim u svojoj strukturi napušta naznačeni red prvenstva, uređujući oblike neposrednog učešća građana posle uređivanja strukture organa i službi jedinica lokalne samouprave, čega smo se i mi ovde držali. Kao tri zakonska oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave, odredbama ZLS predviđeni su građanska inicijativa, zbor građana i referendum. Pri tom je samo referendum oblik donošenja odluka, dok su građanska inicijativa i zbor građana oblici prethodnog izjašnjavanja kao dela procesa odlučivanja, kojima građani predlažu skupštini i drugim organima opštine i grada da se neko pitanje reši njihovim odlukama. Prema tome, proizlazi da realni značaj predviđenih oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave zavisi od dve stvari: prvo, od kruga pitanja o kojima se odlučuje putem referenduma i, drugo, od odnosa skupštine i drugih organa jedinice lokalne samouprave prema inicijativama i predlozima građana. Pored navedena tri zakonska oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave, postoje i određeni drugi oblici građanskog uticaja na lokalne poslove (→ stav 9.5).

9.2. Građanska inicijativa. – Prema ZLS, građanska inicijativa ima isti značaj kao i zakonodavna inicijativa na republičkom nivou. Njome građani predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave da donese akt kojim će urediti određeno pitanje (koje nije uređeno) ili da izmeni statut ili drugi opšti akt (tj. da neko pitanje koje je uređeno drugačije uredi) ili da raspiše referendum u skladu sa zakonom i statutom. Pitanje čije se uređivanje inicijativom predlaže mora biti iz izvornog delokruga jedinice lokalne samouprave. Kao podnosioci inicijative mogu se, kao i kod ostala dva oblika neposrednog učešća građana (zbor građana i referendum), pojaviti samo oni građani koji imaju biračko pravo i prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Inicijativu može pokrenuti svaki građanin, grupa građana, udruženje ili organizacija, a da bi inicijativa bila punovažna potrebno je da bude podržana određenim brojem potpisa. Prema članu 66. ZLS, statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može biti manji od 10% birača. To praktično znači da je statutima ostavljena sloboda da utvrde veći broj potpisa od zakonskog minimuma. Za opštine sa manjim brojem birača to rešenje ima opravdanja, ali je u slučaju velikih opština i gradova taj zahtev preteran i trebalo bi ga izmenom ZLS značajno umanjiti. Na primer, ako opština ili grad imaju preko 150.000 birača, onda će za građansku inicijativu biti potrebno preko 15.000 potpisa, što je više nego u slučaju zakonodavne inicijative koja se upućuje Narodnoj skupštini i za koju je dovoljno 15.000 potpisa. U Sloveniji, gde su opštine inače daleko manje, za punovažnost građanske inicijative traži se podrška 5% birača. Pošto je cilj građanske inicijative u predlaganju pravnog uređivanja određenog pitanja ili u predlaganju raspisivanja referenduma, to je i zakonodavac samo utvrdio obavezu skupštine da povodom punovažne inicijative održi raspravu i dostavi građanima obrazložen odgovor u roku od 60 dana od dobijanja predloga (član 66. stav 2. ZLS). Građanska inicijativa ima, prema tome, konačnu svrhu u obavezivanju skupštine da se izjasni o predlogu sadržanom u njoj, s tim što skupština može da predlog prihvati ili da ga odbije sa obrazloženjem, a u oba slučaja dužna je da o tome obavesti građane. Podnosioci inicijative imaju pravo da u predlogu iskažu svoju volju o tome kako određeno pitanje treba urediti, odnosno da navedu razloge zbog kojih je to potrebno, a to treba da bude kratko navedeno pre potpisa građana. U nekim zemljama je odbijanju

predloga od strane skupštine dat sasvim drugačiji značaj, tako da je ona dužna da, istovremeno sa odbijanjem predloga, raspiše referendum o pitanju pokrenutom punovažnom građanskom inicijativom.

9.3. Zbor građana. – Na zborovima građana raspravlja se i daju predlozi o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave, a oni se sazivaju za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom (naselje, izborna jedinica, mesna zajednica ili delovi naselja kao što su zaseoci, ulice i slično). Statutom opštine i grada mogu se utvrditi i određena pitanja koja se obavezno iznose na zborove građana u cilju rasprave i pribavljanja predloga o tim pitanjima (na primer, program razvoja, predlog budžeta, urbanistički plan, planovi rada komunalnih preduzeća i slično). Takvi zborovi imaju oblik konsultativnog zbora i njih bi trebalo da sazivaju predsednik opštine ili predsednik skupštine. Izvan takvih slučajeva, zborove bi mogli da sazivaju predsednik mesne zajednice ili drugog oblika mesne samouprave, pojedini građani i grupe građana, kao i njihova udruženja i organizacije, na način predviđen statutom. U odredbama ZLS (član 67. stav 5) propisano je da se način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuju statutom i odlukom skupštine opštine. Prilikom takvog uređivanja ne bi trebalo nepotrebno formalizovati održavanje zborova, niti bi trebalo na bilo koji način ograničavati pravo građana da sazovu i održe zbor (na primer, obavezivanjem sazivača zbora da traži neku vrstu saglasnosti od opštinskih organa ili da ih obavezno prethodno obaveštava o zboru). Prema ZLS, zborovi građana su slobodni da raspravljaju i daju predloge o svim pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave, a svoje zahteve i predloge usvajaju većinom glasova prisutnih i upućuju ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave. Navedeni organi i službe imaju dužnost da u roku od 60 dana od održavanja zbora razmotre zahteve i predloge građana i da o njima zauzmu stav, odnosno donesu odgovarajuću odluku ili meru, kao i da o tome obaveste građane. Najčešće, zborovi građana formulišu zahteve i predloge za rešavanje konkretnih problema u svom naselju, koji mogu da se reše bilo preduzimanjem mera, odnosno većom aktivnošću organa, službi i preduzeća ili donošenjem, odnosno izmenama opštinskih propisa. U formulisanju zahteva i predloga, prema nekim stautima, opštinska uprava je dužna da pruži stručnu pomoć zboru građana.

9.4. Referendum. – Referendum se može raspisati za čitavu teritoriju jedinice lokalne samouprave (opštinski referendum) ili na delu njene teritorije. Odluku o raspisivanju referenduma donosi uvek skupština, s tim što ona to čini po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev građana. Kada se radi o raspisivanju referenduma na inicijativu skupštine, ona je u principu vlasna da bilo koje značajnije pitanje iz svog delokruga iznese na referendum. U statutima se za donošenje odluke o iznošenju nekog pitanja iz delokruga skupštine na referendum zahteva kvalifikovana odbornička većina. Prema ZLS ne postoji ni jedno pitanje za koje je utvrđena obaveza odlučivanja putem referenduma (tzv. obavezni referendum), ali je članom 68. stav 2. tog zakona utvrđena dužnost skupštine da raspiše referendum o pitanju iz svog delokruga na zahtev građana, podnet u skladu sa zakonom i statutom. Za punovažnost takvog zahteva se u pojedinim statutima predviđa da bude potpisan od najmanje 10% birača, što je isti uslov kao i za punovažnost građanske inicijative. Međutim, inicijativa prema članu 66. ZLS nema obavezujući karakter za skupštinu, tako da bi uslov za punovažnost zahteva građana kojim se traži raspisivanje referenduma trebalo da bude utvrđen na drugačiji način. Inače, odluka putem referenduma doneta je ako se za nju izjasnila

većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana. U pogledu referenduma na delu teritorije jedinice lokalne samouprave, članom 69. ZLS propisana je dužnost skupštine da raspiše takav referendum o pitanju koje se odnosi na potrebe, odnosno interese stanovnika tog dela teritorije, na način utvrđen zakonom i statutom. I za takav referendum se traži da bude iniciran zahtevom građana koji je podržan potpisima određenog broja birača sa tog dela teritorije.

9.5. Ostali oblici građanskog uticaja na poslove lokalne samouprave. – Pored tri izložena zakonska oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave, kao i njihovog učešća na izborima za odbornike i predsednika opštine, građani mogu na još nekoliko načina da utiču na poslove lokalne samouprave. Već je bilo reči o tome da građani mogu da učestvuju u radu radnih tela skupštine (kad je to predviđeno statutom), kao i o tome da se građani biraju za članove saveta za međunacionalne odnose i saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave. Takođe, postoji pravo građana da skupštini i drugim organima jedinica lokalne samouprave podnose svoje predloge, predstavke, pritužbe i žalbe, na koje treba da dobiju i odgovor. Oni imaju i mogućnost da zatraže prijem kod predsednika opštine, predsednika skupštine i drugih zvaničnika i da im izlože svoje predloge i primedbe na rad organa jedinice lokalne samouprave. Preko svojih udruženja i nevladinih organizacija, građani mogu da pokreću neformalne inicijative i da ostvaruju saradnju sa organima jedinice lokalne samouprave, a u nekim opštinama je već došlo do potpisivanja protokola o saradnji između opštinskih organa i nevladinih organizacija. I lokalni mediji mogu biti značajan oblik uticaja na rad organa lokalne samouprave. Svi navedeni oblici uticaja predstavljaju u isto vreme i oblike neformalne kontrole građana i organizovanih delova lokalne javnosti nad radom organa jedinica lokalne samouprave, a njihov značaj treba da raste uporedo sa procesom demokratizacije i izgradnjom institucija civilnog društva.

10. Mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave

(Ciljevi i način obrazovanja; Statut mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave; Poveravanje poslova; Sredstva za rad)

10.1. Ciljevi i način obrazovanja. – Oblici mesne samouprave imaju značaj posebnih oblika interesnog organizovanja građana i, takođe, značaj još jednog od formalnih načina učešća građana u obavljanju poslova lokalne samouprave. Osnovni cilj obrazovanja mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave sastoji se u zadovoljavanju opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba stanovništva na određenom području jedinice lokalne samouprave. Zakon se ne upušta u konkretizovanje potreba koje stanovništvo može da zadovoljava u okviru mesne samouprave, izuzev što upućuje na to da se poslovi koje vrši mesna samouprava utvrđuju njenim statutom, u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave i aktom (tj. odlukom skupštine opštine) o osnivanju mesne samouprave. Prema članu 70. ZLS, u selima se mogu osnivati mesne zajednice i drugi oblici lokalne samouprave, s tim što se mesna zajednica po pravilu obrazuje za jedno selo, a može se obrazovati i za dva ili više sela. Zakon ne upućuje na to koji se drugi oblici lokalne samouprave, osim mesnih zajednica, mogu obrazovati u selima, niti to čine statuti opština koje smo konsultovali. Za gradska naselja se u istom članu ZLS utvrđuje da se u njima mogu obrazovati mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave, pri čemu se kao primeri navode kvart, četvrt i reon. Statutom opštine uređuje se osnivanje i rad mesnih

zajednica i drugih oblika mesne samouprave, a odlukom skupštine opštine, koja se donosi većinom od ukupnog broja odbornika, odlučuje se o obrazovanju, području za koje se obrazuju i ukidanju mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave. Za razliku od toga, način obrazovanja i ukidanja mesnih zajednica i drugih oblika lokalne samouprave u gradu Beogradu, utvrđuje se posebnim zakonom o gradu Beogradu.

10.2. Statut mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave. – Osnovni pravni akt mesne zajednice i drugog oblika mesne samouprave jeste njihov statut, koji se donosi u skladu sa statutom opštine i odlukom o osnivanju mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave. Njime se utvrđuju poslovi, organi i postupak njihovog izbora, organizacija i rad organa, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave. Mesna zajednica i drugi oblik mesne samouprave imaju svojstvo pravnog lica, u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju.

10.3. Poveravanje poslova. – Jedinica lokalne samouprave može odlukom svoje skupštine da svim ili pojedinim mesnim zajednicama i drugim oblicima mesne samouprave poveri vršenje određenih poslova iz izvornog delokruga. Kada to čini, dužna je i da obezbedi potrebna sredstva za obavljanje poverenih poslova. Pri poveravanju poslova polazi se od procene da li su ti poslovi od neposrednog i svakodnevnog značaja za život stanovnika mesne zajednice. Nadzor nad obavljanjem poverenih poslova vrši opštinska uprava.

10.4. Sredstva za rad. – Prem članu 73. ZLS, sredstva za rad mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave, jesu:

- sredstva koja jedinica lokalne samouprave prenese mesnoj zajednici, odnosno drugom obliku mesne samouprave;
- sredstva koja građani obezbeđuju samodoprinosom;
- sredstva od naknade za usluge; i
- pokloni i druga sredstva.

Sredstva za rad se koriste u skladu sa programima i planovima mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave. Kada se radi o samodoprinosu, potrebno je napomenuti da odluku o njegovom uvođenju donose građani neposredno, tajnim glasanjem, kao i da se novčana sredstva koja se prikupljaju na osnovu odluke o samodoprinosu uvedenom za područje mesne zajednice uplaćuju na račun te mesne zajednice. Kao i drugi korisnici budžeta jedinice lokalne samouprave, mesne zajednice imaju određene obaveze o kojima će biti reči u narednom poglavlju.

GLAVA 4.

FINANSIRANJE I IMOVINA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Uvod. – Predmet ovog poglavlja jeste sistem finansiranja poslova jedinica lokalne samouprave, odnosno vrste izvora prihoda i način njihovog utvrđivanja, zatim raspolaganje i korišćenje javnim prihodima i status imovine koju koristi lokalna samouprava. Pored pozitivno-pravnog aspekta tih pitanja, koji se nalazi u centru pažnje, ukazuje se i na rešenja koja se nalaze u fazi promena, odnosno koja bi trebalo da uskoro budu izmenjena.

1. Sistem finansiranja poslova jedinica lokalne samouprave

(Budžet jedinice lokalne samouprave; Način obezbeđivanja budžetskih prihoda; Rashodi budžeta; Finansijsko ujednačavanje obima rashoda; Mogućnost zaduživanja)

1.1. Budžet jedinice lokalne samouprave. – Budžet je finansijski instrument kojim se predviđaju i odobravaju prihodi i rashodi javnopravnih tela za određeni vremenski period, po pravilu za godinu dana. U budžetu opštine i grada iskazuju se svi njihovi prihodi i rashodi za obavljanje izvornih i poverenih poslova, a ti budžeti, zajedno sa budžetom Republike i teritorijalne autonomije, čine budžetski sistem Republike. Otud su pravila za pripremanje i donošenje, izvršenje, izveštavanje, kontrolu i reviziju i druga pitanja u vezi sa opštinskim i gradskim budžetom uređena Zakonom o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", 9/2002 i 87/2002). Pripremanje i donošenje budžeta odvija se u skladu sa budžetskim kalendarom, koji za lokalne vlasti podrazumeva sledeće rokove i radnje:

- 15. jun – lokalni organ uprave nadležan za finansije izdaje uputstvo za pripremanje budžeta lokalne vlasti (na osnovu Memoranduma o budžetu i predloga okvira u kojem lokalne vlasti mogu učestvovati u prihodima od republičkih poreza, koje lokalnim vlastima do 1. juna dostavlja ministar finansija);
- 15. jul – direktni korisnici lokalnih budžetskih sredstava dostavljaju predlog finansijskog plana lokalnom organu uprave nadležnom za finansije;
- 15. septembar – lokalni organ nadležan za finansije dostavlja nacrt budžeta nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti (opštinskom veću);
- 5. oktobar – nadležni izvršni organ lokalne vlasti (opštinsko veće) dostavlja predlog budžeta lokalnoj skupštini i Ministarstvu finansija;
- 15. decembar – lokalna skupština donosi budžet lokalne vlasti; i
- 25. decembar – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja budžet lokalne vlasti ministru finansija.

Svi navedeni rokovi predstavljaju krajnje rokove u budžetskom kalendaru, a nedonošenje budžeta u zakonskom roku, kao što je već rečeno, predstavlja jedan od tri zakonska razloga za raspuštanje opštinske skupštine. Budžeti opština i gradova usvajaju se odlukom i objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srbije". Donose se za period od jedne fiskalne godine, koja se poklapa sa kalendarskom godinom (1. januar – 31. decembar). Ako skupština ne donese budžet pre početka fiskalne godine, prelazi se na privremeno finansiranje koje može da traje najduže u prva tri meseca.

Privremeno finansiranje vrši se srazmerno sredstvima korišćenim u istom periodu prethodne godine, a najviše do jedne četvrtine iznosa ukupih prihoda raspoređenih u budžetu prethodne fiskalne godine.

1.2. Način obezbeđivanja budžetskih prihoda. – Sistem obezbeđivanja prihoda za finansiranje izvornih i poverenih poslova jedinica lokalne samouprave konstruisan je kao mešoviti model, tako da obuhvata tri osnovne vrste izvora prihoda: izvorne javne prihode, ustupljene javne prihode i dopunska sredstva iz budžeta Republike. Visinu izvornih prihoda utvrđuje jedinica lokalne samouprave, dok visinu ustupljenih prihoda utvrđuje Republika. Dopunska sredstva iz budžeta Republike obezbeđuju se onim jedinicama lokalne samouprave koje nisu u stanju da iz izvornih i ustupljenih prihoda obezbede finansiranje poslova (→ pod 2). Deo ustupljenih javnih prihoda koristi se za ujednačavanje finansijskih potencijala između pojedinih gradova i opština (→ stav 1.4). Osnove tog sistema uređuje ZLS u odredbama čl. 77. do 101, dok se određena pitanja uređuju u drugim zakonima, kao što će se videti u daljem tekstu. Dva opšta obeležja postojećeg sistema obezbeđivanja sredstava zaslužuju da budu posebno istaknuta. Prvo, činjenica je da sistem obezbeđivanja sredstava uspostavljen ZLS predstavlja veliki kvalitativni i kvantitativni napredak u odnosu na ranije stanje. Jedinice lokalne samouprave imaju sada daleko razudnije i izvesnije izvore prihoda, koji su rezultirali znatnim popravljajem njihove materijalne osnove. Drugo, radi se o sistemu koji je prelaznog (tranzicionog) karaktera i koji je već pretrpeo određene promene. Tih promena će biti još više, budući da je konkretan izgled sistema obezbeđivanja sredstava zavisao od reformi poreskog i čitavog ekonomskog sistema zemlje. Stoga jedinice lokalne samouprave i SKGO moraju da budu aktivni učesnici svih reformi u ovoj oblasti, kako bi mogle da utiču na očuvanje i unapređenje finansijske pozicije lokalne samouprave.

1.3. Rashodi budžeta. – Saglasno načelu budžetske ravnoteže, prihodi budžeta raspoređuju se na izdatke ili rashode za pojedine namene i korisnike, na taj način da finansiranje obavljanja svih izvornih i poverenih poslova bude pokriveno planiranim prihodima. Korisnici budžeta su organi, organizacije, preduzeća i javne službe, kao i budžetski fondovi, koji obavljaju, odnosno služe obavljanju izvornih i poverenih poslova jedinice lokalne samouprave. Razlikuju se direktni korisnici budžeta (organi i organizacije opština i gradova) i indirektni korisnici budžeta (ustanove i javna preduzeća osnovani od strane lokalne vlasti, kao i budžetski fondovi), a svi oni pripremaju finansijske planove, na osnovu kojih se planiraju prihodi i rashodi. Konkretnije, rashodi budžeta obuhvataju izdatke za rad skupštine, predsednika opštine, opštinskog veća, opštinske uprave i drugih opštinskih organa i službi (tj. za plate, naknade, doprinose, troškove, poreze, opremu, održavanje zgrada i drugo), izdatke za osnovno i srednje obrazovanje, kulturu (muzeji, biblioteke, domovi mladih, kulturno-umetnička društva i drugo), predškolsko obrazovanje, socijalnu zaštitu, protivpožarnu zaštitu, fizičku kulturu, informisanje, fondove za građevinsko zemljište, stambenu izgradnju, stipendiranje učenika i drugo, izdatke za rad javnih preduzeća i mesnih zajednica, kao i dotacije neprofitnim organizacijama i udruženjima građana i slično. Pored takvih izdataka, budžet obuhvata izdatke za plaćanje kamata, subvencije, budžetske transfere drugim nivoima vlasti, socijalne transfere, izdatke za nabavku finansijskih sredstava, otplatu glavnice duga i slično. Obavezno je da se u budžetu planira tekuća budžetska rezerva (za neplanirane svrhe ili svrhe za koje se pokaže da su planirana sredstva bila nedovoljna), kao i stalna budžetska rezerva u iznosu najviše 1,5% ukupnih prihoda budžeta (za otklanjanje posledica vanrednih

okolnosti, kao što su poplava, suša, zemljotres i druge elementarne nepogode i vanredni događaji).

1.4. Finansijsko ujednačavanje obima rashoda. – Kao instrument za ujednačavanje obima javnih rashoda između pojedinih opština i gradova, a time i za uticaj organa Republike na bilansiranje ukupnog nivoa sredstava, odnosno nivoa potrošnje u jedinicama lokalne samouprave, služi utvrđivanja godišnjeg obima sredstava koji pripada pojedinim jedinicama lokalne samouprave po osnovu njihovog učešća u porezu na zarade i porezu na promet proizvoda i usluga ostvaren na njihovoj teritoriji. Republika je, naime, prema članu 99. ZLS dužna da svake godine zakonom utvrdi deo poreza na zarade i deo poreza na promet koji pripada jedinicama lokalne samouprave. To se čini utvrđivanjem pojedinačnih udela opština i gradova u navedenim porezima, na osnovu utvrđenog godišnjeg obima sredstava koji pripada svakoj od jedinica lokalne samouprave po osnovu tih poreza. Dakle, Republika ne utvrđuje ukupan obim sredstava u budžetima opština i gradova, već preko utvrđivanja godišnjeg obima sredstava koji im pripada po osnovu udela u dva navedena poreza, ostvaruje važnu funkciju ujednačavanja njihovih finansijskih kapaciteta. Zakon o obimu sredstava i učešću opština, gradova i grada Beograda u porezu na zarade i porezu na promet, koji se donosi za svaku godinu, predstavlja pravni instrument kojim se ostvaruje navedeno ujednačavanje. Polazeći od opšteg bilansa javnih prihoda i javnih rashoda, prilikom donošenja tog zakona uzimaju se u obzir prvenstveno sledeći kriterijumi:

- veličina teritorije jedinice lokalne samouprave;
- broj stanovnika;
- broj odeljenja i broj objekata osnovnih i srednjih škola;
- broj dece obuhvaćene društvenom brigom o deci i broj objekata društvene brige o deci;
- razvijenost;
- status životne sredine.

Na osnovu konkretnijih pravila koja donosi ministar finansija za primenu navedenih kriterijuma, opštine i gradovi dostavljaju podatke za utvrđivanje godišnjeg obima sredstava. Tako se dolazi do iznosa godišnjeg obima sredstava za svaku pojedinu opštinu i grad (na primer, u ovoj godini za Beograd utvrđen je iznos do 4,6 milijardi dinara, a za Trgovište kao jednu od najmanjih opština 18,8 miliona). Zatim se utvrđuje procenat njihovog udela u dva navedena poreza, koji može biti veoma različit (od 0,5% u Beogradu do 81,4% u Trgovištu). Pošto se naplatom ostvari utvrđeni godišnji obim sredstava, prestaje prenos sredstava na račune opština i gradova. Višak ostvarenih sredstava ipak ne ide u celini u budžet Republike, već se deli između Republike i opštine, odnosno grada, na čijoj je teritoriji ostvaren, u odnosu 50%:50%.

1.5. Mogućnost zaduživanja. – Zakonom o budžetskom sistemu (član 58) stvoren je formalnopravni osnov za zaduživanje opština i gradova. Pravo na zaduživanje kod domaćih i inostranih poverilaca ograničeno je na zaduživanje radi finansiranja kapitalnih investicionih rashoda, s tim što lokalne vlasti ne mogu izdavati garancije i što rashodi, radi kojih se zadužuju, moraju biti u skladu sa kriterijumima koje utvrđuje Vlada. Propisano je još da odluku o zaduživanju donosi nadležni izvršni organ lokalne vlasti, kao i da iznos zaduživanja mora biti u skladu sa mogućnostima lokalne vlasti da finansira otplatu glavnice i kamate iz sopstvenih prihoda. Za slučaj kratkoročnog deficita u tekućoj likvidnosti u toku fiskalne godine, opština i grad ne mogu se zaduživati, već mogu da dobiju kratkoročnu pozajmicu iz budžeta Republike, na

osnovu kriterijuma koje utvrdi Vlada. Takve pozajmice moraju biti vraćene do 30. novembra tekuće godine. Ukupan iznos pozajmica iz republičkog budžeta, zajedno sa dugoročnim zaduživanjem za kapitalne investicije, ne može u toku fiskalne godine biti veći od 20% ukupno ostvarenih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Navedene odredbe o zaduživanju za kapitalne investicije trebalo bi da u dogledno vreme dobiju i realnu podlogu, o čemu će biti još reči u vezi sa pitanjem o statusu imovine opština i gradova (→ pod 4).

2. Izvori prihoda budžeta jedinica lokalne samouprave

(Izvorni javni prihodi; Ustupljeni javni prihodi; Realni značaj pojedinih izvora prihoda i očekivane promene; Dopunska sredstva iz budžeta Republike)

2.1. Izvorni javni prihodi. – Sve vrste izvornih javnih prihoda jedinica lokalne samouprave utvrđuju se zakonom, a one uživaju relativnu finansijsku autonomiju u pogledu utvrđivanja visine tih prihoda, izuzev onih čija je priroda takva da se njihova visina uređuje voljom drugih subjekata (samodoprinos, donacije, kamate na sredstva). Vrste izvornih javnih prihoda utvrđene su Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima (odredbe čl. 1. do 17. tog zakona važe i dalje za jedinice lokalne samouprave), dok je preciziranje tih izvora izvršeno odredbama člana 78. ZLS, tako da izvorne javne prihode čine:

- takse (1. opštinske administrativne takse, 2. lokalne komunalne takse i 3. boravišna taksa);
- naknade (1. za korišćenje građevinskog zemljišta, 2. za uređivanje građevinskog zemljišta, 3. za korišćenje prirodnog lekovitog faktora; i 4. za zaštitu i unapređenje životne sredine);
- prihodi (1. od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave, ustanova i druga organizacija čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave; 2. od prodaje pokretnih stvari u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave, ustanova i druga organizacija čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave; 3. od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i prihoda od drugih koncesionih poslova koje jedinica lokalne samouprave zaključi u skladu sa zakonom; 4. od kamata na sredstva jedinice lokalne samouprave; 5. po osnovu donacija; i 6. prihodi koje svojom delatnošću ostvare opštinski organi, službe i organizacije);
- novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine opštine, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
- samodoprinos uveden za teritoriju opštine; i
- drugi lokalni javni prihodi utvrđeni zakonom.

Najveći doprinos ZLS u vezi sa izvornim prihodima ogleda se u razradi posebnih pravila o lokalnim komunalnim taksama i samodoprinosu, koja se izlažu u naredne dve podtačke.

2.1.1. Lokalne komunalne takse. – Za uvođenje lokalnih komunalnih taksi nadležna je skupština jedinice lokalne samouprave, koja svojim opštim aktom utvrđuje visinu, olakšice, rokove i način njihovog plaćanja. Obveznik lokalne komunalne takse jeste

korisnik prava, predmeta i usluga za čije je korišćenje propisano njeno plaćanje, a taksena obaveza nastaje danom početka korišćenja tog prava, predmeta ili usluge. Od obaveze plaćanja lokalne komunalne takse izuzeti su državni organi i organizacije, organi i organizacije teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave. Prava, predmeti i usluge za čije se korišćenje mogu uvesti lokalne komunalne takse pobrojani su u članu 83. ZLS u 16 tačaka i obuhvataju korišćenje ili zauzeće određenih javnih prostora i površina, isticanje firme, držanje i korišćenje određenih objekata i predmeta, držanje kućnih i egzotičnih životinja, priređivanje muzičkih programa i slično. U pojedinim slučajevima, lokalne komunalne takse utvrđuju se u dnevnom iznosu, a u drugim slučajevima u godišnjem iznosu. Zakonom je utvrđeno i značenje izraza firma, odnosno isticanje firme (član 84. ZLS), kao i upućeno na to da se lokalne komunalne takse mogu utvrđivati u različitoj visini, zavisno od vrste delatnosti, površine i upotrebnih karakteristika objekata, kao i u zavisnosti od zona u kojima se nalaze objekti, predmeti ili vrše usluge za koje se plaćaju takse (član 85. ZLS). Kao dodatni razlog za detaljno uređivanje materije o lokalnim komunalnim taksama može se navesti opredeljenje zakonodavca da odredbama ZLS stavi van snage raniji Zakon o komunalnim taksama i naknadama od 1992. godine, što je i učinjeno u članu 128. tačka 2. ZLS.

2.1.2. Samodoprinos. – Mada je udeo sredstava prikupljenih samodoprinosom u ukupnim sredstvima jedinica lokalne samouprave opao u nekoliko poslednjih godina (u 2003. godini činio je oko 1% od ukupnih sredstava), značaj samodoprinosa je i dalje veliki, jer se radi o naročitom, voljnom obliku participacije građana u rešavanju problema lokalne zajednice. Osim toga, samodoprinos ne mora biti izražen samo u novcu, već i u robu, radu, prevoznim i drugim uslugama, zavisno od potreba i mogućnosti građana (član 92. stav 1. ZLS). Potreba da se samodoprinos detaljnije uredi zakonom nalazi se posebno u činjenici što se njime zavode obaveze i za one građane koji nisu glasali ili su glasali protiv odluke o uvođenju samodoprinosa. Inače, na izvršavanje utvrđenih obaveza putem samodoprinosa shodno se primenjuju odredbe zakona o porezu na dohodak građana. To je i razlog zbog kojeg ZLS uređuje ovu materiju u odredbama čl. 87. do 97. Samodoprinos može da se uvede za teritoriju opštine (što je ređe slučaj) i za određeno područje na teritoriji opštine, s tim što se sredstva od samodoprinosa uvedenog za područje mesne zajednice uplaćuju na račun te mesne zajednice. Procedura uvođenja samodoprinosa ima tri faze. U prvoj se sačinjava inicijativa za uvođenje samodoprinosa, uz koju se skupštini opštine podnosi program kojim se utvrđuju izvori, namena i način obezbeđivanja ukupnih finansijskih sredstava za realizaciju samodoprinosa. U drugoj fazi skupština opštine utvrđuje predlog odluke o uvođenju samodoprinosa. Ta odluka ima zakonom utvrđenu sadržinu i mora da sadrži konkretne podatke o ukupnom iznosu, potrebama i nameni sredstava koja se prikupljaju, području na kom se sredstva prikupljaju i vremenu u kom će se prikupljati, obveznicima, visini samodoprinosa, načinu vođenja evidencije o sredstvima, načinu vođenja nadzora građana nad korišćenjem sredstava i slično (član 88. ZLS). U trećoj fazi se o predlogu odluke izjašnjavaju građani neposredno, tajnim glasanjem, a odluka je doneta ako za nju glasa većina od ukupnog broja građana sa područja na koje se ona odnosi. Pored birača sa prebivalištem na tom području, u donošenju odluke učestvuju i građani koji imaju nepokretnu imovinu na tom području, iako prebivaju van njega. Oni su takođe obveznici budućeg samodoprinosa, i to kada se sredstvima samodoprinosa poboljšavaju uslovi korišćenja njihove imovine. Doneta odluka se objavljuje na način na koji se objavljuju drugi akti opštine, a obračun i naplata samodoprinosa vrše se na način i u rokovima određenim

tom odlukom. ZLS sadrži i pravila o tome kako se određuje osnovica samodoprinosu za slučaj kada ona nije određena odlukom, kao i propisuje da je stopa samodoprinosu proporcionalna i da se određuje odlukom o uvođenju samodoprinosu. Takođe, propisano je da se samodoprinos ne može uvoditi na primanja i imovinu koji su zakonom izuzeti od oporezivanja. Sredstva koja se prikupe samodoprinomom moraju se koristiti strogo u skladu sa njihovom namenom, a eventualni višak sredstva koja se ostvare iznad potrebnog iznosa vraća se na način utvrđen odlukom o uvođenju samodoprinosu.

2.2. Ustupljeni javni prihodi. – Za razliku od izvornih, ustupljeni javni prihodi su u celini predmet uređivanja centralne vlasti, odnosno Republike. To su njeni sopstveni prihodi, koje ona zakonom ustupa jedinicama lokalne samouprave, a ona to čini iz dva osnovna razloga: prvo, da bi ispunila svoju ustavnu obavezu prema kojoj je dužna da opštinama i gradovima obezbedi sredstva za vršenje poverenih poslova iz okvira svojih prava i dužnosti i, drugo, da bi ojačala finansijske potencijale opština i gradova za vršenje njihovih poslova i tim putem obezbedila približno jednak nivo usluga koje lokalna samouprava pruža građanima Republike. S obzirom na način njihovog utvrđivanja i svrhe, mogu se razlikovati dve vrste ustupljenih javnih prihoda, na koje se odnose dve naredne podtačke.

2.2.1. Prihodi koje Republika u celini ustupa. – Među prihodima koje Republika u celini ustupa opštinama i gradovima na čijoj se teritoriji ostvare, nalaze se:

- porezi na dohodak građana koji se ostvari po osnovu prihoda od poljoprivrede i šumarstva, samostalne delatnosti, nepokretnosti, davanja u zakup pokretnih stvari, osiguranja lica i po osnovu ostalih prihoda u skladu sa zakonom;
- porez na imovinu;
- porez na nasleđe i poklon;
- porez na prenos apsolutnih prava; i
- naknada za izgradnju, održavanje i korišćenje lokalnih puteva.

Prihod od poreza na dohodak od poljoprivrede i šumarstva bio je i pre donošenja ZLS opštinski prihod, dok su drugi navedeni porezi bili prihod Republike. Mada se radi o prihodima sa relativno skromnim finansijskim efektima, njihovim ustupanjem opštinama i gradovima ostvarena je veća motivisanost opštinskih i gradskih organa za ubiranje navedenih prihoda. U grupi prihoda koje je Republika u celini ustupila opštinama i gradovima do 1. jula 2004. godine nalazio se i porez na dobitke od igara na sreću, koji je izmenama i dopunama ZLS od marta 2004. godine postao prihod Republike.

2.2.2. Prihodi koje Republika delimično ustupa. – Kategoriju prihoda kod kojih postoji tzv. zajednica prihoda između opština i gradova, na jednoj, i Republike, na drugoj strani, čine prihodi čiji je odgovarajući deo ustupljen opštinama i gradovima. Upravo je to ona grupacija prihoda koji i jesu najizdašniji izvori prihoda za opštinske i gradske budžete. U okviru ove grupacije postoje prihodi kod kojih je u ZLS utvrđeno procentualno učešće opština i gradova, kao i oni kod kojih je ostavljeno drugim propisima da to učine. Prema članu 98. ZLS, opštinama pripada 8% poreza na promet proizvoda i usluga ostvaren na teritoriji opštine, gradovima 10% i gradu Beogradu 15% istog poreza. Za razliku od toga, deo poreza na zarade i deo poreza na promet poreza i usluga (osim poreza na promet proizvoda ostvarenog pri uvozu) koji pripada opštinama i gradovima utvrđuje se posebnim zakonom i služi ujednačavanju njihovih

finansijskih potencijala, o čemu je bilo reči. Dalje, Republika ustupa opštinama i gradovima deo naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa (mineralnih sirovina, šuma, materijala izvađenog iz vodotoka i za promenu namene poljoprivrednog zemljišta), kao i deo naknada za zahvate u životnoj sredini (za zagađivanje životne sredine i za investicije). Učešće opština i gradova u tim naknadama uređuje se posebnim propisima. I na kraju, Zakonom o privatizaciji utvrđeno je da opštinama i gradovima pripada 5% sredstava od uplata po osnovu prodaje kapitala, prema sedištu subjekta privatizacije, a Zakonom o koncesijama da se 5% sredstava od koncesione naknade izdvaja za finansiranje razvoja i infrastrukture jedinice lokalne samouprave na čijem se području obavlja koncesiona delatnost.

2.3. Realni značaj pojedinih izvora prihoda i očekivane promene. – Prema podacima za prošlu (2003) godinu, od izvornih javnih prihoda poticalo je oko 25% ukupnih prihoda opština i gradova, dok je oko 75% ukupnih prihoda poticalo od ustupljenih javnih prihoda. Posmatrano prema pojedinim vrstama izvornih i ustupljenih prihoda, najizdašniji od svih bio je prihod od poreza na promet proizvoda i usluga, koji pripada kategoriji ustupljenih prihoda i koji je činio preko jedne četvrtine od ukupnih prihoda opština i gradova. Drugi po značaju bio je prihod od poreza na fond zarada, takođe iz kategorije ustupljenih prihoda. Njegov udeo iznosio je oko 20% u ukupnim prihodima opština i gradova, ali je taj porez ukinut Zakonom o prestanku važenja Zakona o porezu na fond zarada, koji je stupio na snagu 1. jula 2004. godine. Na trećem mestu nalazili su se ustupljeni prihodi od poreza na zarade, promet apsolutnih prava, imovinu, motorna vozila i ostali porezi, koji su zajedno činili oko 25% ukupnih prihoda. Sledi naknada za korišćenje i uređivanje građevinskog zemljišta sa oko 15% ukupnih prihoda, kao procentualno (i prosečno) najznačajnija vrsta izvornih prihoda. Svi ostali prihodi zajedno činili su oko 10% u ukupnim prihodima, a među njima se nalaze komunalne naknade i takse, samodoprinosi, donacije i ostali izvorni prihodi. Iz navedene strukture prihoda za 2003. godinu vidljivo je da presudan značaj imaju ustupljeni prihodi, a taj je utisak još snažniji ako se uzme u obzir da je ukupna suma sredstava od naknada za uređenje građevinskog zemljišta uglavnom rezultat visoke naplate u Beogradu i Novom Sadu i manjim delom u nekim drugim gradovima i opštinama. Imajući u vidu izložene podatke, kao i činjenicu da predstoje značajne promene u poreskom sistemu, kao što je ona koja se tiče uvođenja poreza na dodatnu vrednost (PDV), neophodno je da se pronađe zamenska kategorija za porez na promet kao jedan od najizdašnijih ustupljenih prihoda (u vezi s tim, pominju se mogućnosti za šire zahvatanje u porez na zarade, kao i revizija pravila o porezu na imovinu koja bi opštinama omogućila veće prihode). To pretpostavlja i potrebu preispitivanja uspostavljenih odnosa između izvornih i ustupljenih prihoda, radi pronalaženja jednog dugoročnijeg i stabilnijeg sistema izvora prihoda za finansiranje opština i gradova. U tome je važno generalno opredeljenje o daljem jačanju udela izvornih prihoda u ukupnim sredstvima lokalne samouprave, na račun umanjenja njene zavisnosti od ustupljenih prihoda. Zbog svega toga, potrebno je još jednom naglasiti značaj inicijativnosti lokalne samouprave u obezbeđenju sopstvene finansijske autonomije.

2.4. Dopunska sredstva iz budžeta Republike. – Treću i poslednju vrstu prihoda jedinica lokalne samouprave predstavljaju sredstva koja one ne stižu putem ubiranja prihoda, već putem zahteva za dodelu dopunskih sredstava iz budžeta Republike. U budžetu Republike za 2004. godinu ukupan iznos tih sredstava je utvrđen na skromnih 500 miliona dinara. Pravo na dodelu dopunskih sredstava imaju one jedinice lokalne samouprave koje nisu u mogućnosti da tokom godine izvornim i ustupljenim javnim

prihodima obezbede finansiranje poslova. To pravo one mogu da ostvare na osnovu zahteva, koji podnose saglasno Zakonu o budžetu Republike, a mogućnost ostvarenja tog prava zavisiće od visine ostvarenih prihoda budžeta Republike.

3. Izvršenje budžeta i budžetska kontrola

(Odgovornosti u vezi sa izvršenjem budžeta; Poslovi trezora; Budžetska kontrola i revizija; Završni račun budžeta)

3.1. Odgovornosti u vezi sa izvršenjem budžeta. – Tehnologija izvršenja budžeta i odgovornosti u vezi sa izvršenjem budžeta, kao i pravila o izveštavanju, trezorskim poslovima, budžetskoj kontroli i reviziji, koja su uvedena Zakonom o budžetskom sistemu, postali su obavezni za sve opštine i gradove od početka 2004. godine. Tim pravilima su uvedene i nove institucije sa naročitim ovlašćenjima i odgovornostima, koje su opštine i gradovi dužni da osnuju. Izvršenje budžeta, prema odredbama čl. 31. do 51. Zakona o budžetskom sistemu, počiva na zahtevu za poštovanjem brojnih pravila koja preciziraju odgovornosti direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, s ciljem da se obezbedi uredna naplata primanja budžeta i izmirenje budžetskih obaveza uz održavanje budžetske likvidnosti. Za izvršenje budžeta nadležni izvršni organ lokalne vlasti odgovoran je skupštini i on je dužan da skupštini podnese izveštaj o izvršenju budžeta (→ stav 3.4). Funkcioneri direktnih korisnika budžeta, kao naredbodavci, odgovorni su za preuzimanje obaveza, verifikaciju tih obaveza, izdavanje naloga za plaćanja iz sredstava budžeta i naloga za uplatu sredstava u budžet, kao i za zakonitu, namensku, ekonomičnu i efikasnu upotrebu budžetskih aproprijacija. Pod aproprijacijama se podrazumevaju ovlašćenja za trošenje sredstava do određenog iznosa u toku fiskalne godine i one mogu u toku godine da se menjaju, u zavisnosti od povećanja ili smanjenja obima poslovanja korisnika budžeta. O odobrenim aproprijacijama naredbodavce direktnih korisnika obaveštava, po donošenju budžeta, lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija. Isti organ uprave zatim tromesečno obaveštava direktne korisnike o kvotama, u okviru kojih mogu da vrše plaćanja. U slučaju povećanja izdataka ili smanjenja primanja budžeta, kojima se narušava budžetska ravnoteža, predsednik opštine može da privremeno obustavi izvršenje budžeta, najduže do 45 dana. Obustavljanje podrazumeva obavezu preduzimanja mera za uspostavljanje budžetske ravnoteže, kao sto su zaustavljanje preuzimanja obaveza i prenosa kvota, predlaganje produženja ugovorenih rokova za plaćanja i slične. Ako se u tom periodu budžet ne uravnoteži, mora se usvojiti dopunski budžet (izmena i dopuna budžeta). Odluku o dopunskom budžetu usvaja skupština, radi usklađivanja primanja i izdataka budžeta.

3.2. Poslovi trezora. – Cilj poslovanja trezora je da objedinjavanjem finansijskih tokova obezbedi likvidnost i uredno izmirenje budžetskih obaveza, kao i da vodi uredne i tačne evidencije o izvršenju budžeta. Poslove trezora obavlja lokalni organ uprave nadležan za finansije i oni obuhvataju finansijsko planiranje, upravljanje gotovinskim sredstvima, kontrolu rashoda, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izveštavanje i upravljanje finansijskim informacionim sistemom (član 73. Zakona o budžetskom sistemu). Pretpostavka za poslovanje trezora jeste da se finansiranje svih rashoda budžeta vrši kroz jedinstveni račun (konsolidovani račun trezora), koji otvara lokalni organ uprave nadležan za finansije. Na tom računu vode se i deponuju sva novčana sredstva budžeta, kao i direktnih i indirektnih korisnika budžeta. Svi direktni i indirektni korisnici budžeta mogu imati samo podračune, na

kojima se vode sredstva izdvojena iz budžeta i sopstveni prihodi koje oni ostvare u skladu sa zakonom. Te podračune vodi Uprava za javna plaćanja, a sa njih se mogu vršiti plaćanja samo ako su odobrena budžetom, odnosno finansijskim planom. Organ uprave nadležan za finansije vodi glavnu knjigu trezora, u kojoj se evidentiraju transakcije i poslovni događaji, uključujući prihode i primanja, rashode i izdatke, kao i stanje i promene na imovini, obavezama i izvorima finansiranja. U toj se knjizi vodi posebna evidencija za svakog direktnog i indirektnog korisnika budžetskih sredstava.

3.3. Budžetska kontrola i revizija. – Sistem budžetske kontrole poznaje više instrumenata, odnosno organa i tela, sa naročitim ulogom i ovlašćenjima u vršenju kontrole nad formiranjem i trošenjem budžetskih sredstava. Postoje, najpre, oblici prethodne kontrole, koji deluju pre usvajanja budžeta lokalne vlasti. Takav oblik kontrole je, na primer, uređen članom 14. Zakona o budžetskom sistemu, u vidu obaveze lokalnog izvršnog organa da dostavi predlog budžeta ministru finansija pre njegovog usvajanja u skupštini (do 5. oktobra). Prethodnu kontrolu vrši naročito skupština prilikom usvajanja budžeta i ona, u principu, ima pravo da predlog budžeta vrati na doradu, kao i da odbije njegovo usvajanje. Skupština je nosilac i prava na naknadnu kontrolu, odnosno na kontrolu trošenja budžeta, koju ostvaruje prilikom usvajanja završnog računa. Bilo je već reči i o određenim kontrolnim ovlašćenjima i obavezama naredbodavaca i opštinskog organa za finansije u vezi sa izvršenjem budžeta i trezorskim poslovima. Takođe, postoji kontrola Uprave za javna plaćanja, kao i prekršajna i druge vrste pravne odgovornosti za nepoštovanje propisa u vezi sa izvršenjem budžeta. Pored takvih oblika kontrole, Zakon o budžetskom sistemu uređuje tri naročita oblika kontrole: internu kontrolu, budžetsku inspekciju i eksternu kontrolu, koji se izlažu u naredne tri podtačke.

3.3.1. Interna kontrola. – Pod internom kontrolom, Zakon o budžetskom sistemu (član 66) podrazumeva sistem procedura i odgovornosti svih lica uključenih u finansijske i poslovne procese direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, zatim posebnu službu internih kontrolora i kontrolu koju vrše direktni korisnici prema indirektnim korisnicima budžeta. U stavu 9. tog člana utvrđena je i obaveza direktnih korisnika budžeta lokalne vlasti da osnuju odgovarajuće oblike interne kontrole za sve transakcije koje se tiču budžetskih primanja i izdataka, upravljanja sredstvima i upravljanja dugom lokalnih vlasti. Ministar finansija je ovlašćen da bliže uredi postupak i organizovanje poslova interne kontrole, kao i da utvrdi direktne i indirektno korisnike budžetskih sredstava koji obrazuju posebnu službu interne kontrole.

3.3.2. Služba za inspekciju i reviziju. – Zakonom o budžetskom sistemu (član 67. stav 2), kao i članom 103. stav 3. ZLS, utvrđena je obaveza osnivanja službe za inspekciju i reviziju. Ona je nadležna za sprovođenje inspekcije i revizije nad direktnim i indirektnim korisnicima sredstava budžeta lokalne vlasti, kao i nad javnim preduzećima osnovanim od strane lokalne vlasti, pravnim licima koja osnuju ta javna preduzeća i pravnim licima nad kojima lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima lokalna javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda. U krug ovlašćenja službe za inspekciju i reviziju spadaju naknadna provera poštovanja pravila o internoj kontroli, ocena sistema interne kontrole, kontrola primene zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog korišćenja sredstava, revizija načina rada, podnošenje zahteva za pokretanje

prekršajnog postupka, davanje saveta i slično. Postavljena je kao nezavisna služba, a Vladi i ministru finansija prepušteno je da urede način njenog rada, ovlašćenja, obeležja, pravo žalbe protiv inspektora, metodologiju i druga pravila o radu. Izveštaje o svojim nalazima, služba za inspekciju i reviziju dostavlja predsedniku opštine i korisnicima budžetskih sredstava i drugim pravnim licima kod kojih je kontrola i revizija izvršena.

3.3.3. Eksterna revizija. – U pogledu ove vrste kontrole, Zakonom o bužetskom sistemu samo je uređeno da završni račun budžeta podleže eksternoj reviziji (član 71), a u prelaznim odredbama (član 80) propisano da će Narodna skupština, do ustanovljavanja vrhovne eksterne revizorske instrukcije, odlučiti o angažovanju revizora sa odgovarajućim kvalifikacijama za obavljanje takvih poslova.

3.4. Završni račun budžeta. – Završni račun ima karakter akta kojim skupština potvrđuje da je izvršni organ u izvršenju budžeta postupao u skladu sa planom prihoda i rashoda koji mu je ona odobrila na početku fiskalne godine, donošenjem odluke o budžetu. Sadržina završnog računa propisana je zakonom, tako da on obuhvata: bilans stanja, bilans prihoda i rashoda, izveštaj o kapitalnim rashodima i finansiranju, izveštaj o novčanim tokovima, izveštaj o izvršenju budžeta iz kog se vidi razlika između odobrenih sredstava i izvršenja, objašnjenje velikih odstupanja između odobrenih sredstava i izvršenja, izveštaj o primljenim donacijama i kreditima i izvršenim otplatama dugova, izveštaj o korišćenju sredstava iz tekuće i stalne budžetske rezerve, izveštaj o garancijama datim u toku fiskalne godine i izveštaj eksterne revizije. Za podnošenje završnog računa utvrđen je kalendar, u kome se on sastavlja i podnosi, a ti rokovi počinju da teku od 1. decembra i završavaju se 1. jula naredne godine (član 64. Zakona o budžetskom sistemu). Predlog završnog računa budžeta utvrđuje nadležni izvršni organ lokalne vlasti i dostavlja ga skupštini. Ministar finansija ima ovlašćenje da propiše način pripremanja, sastavljanja i podnošenja završnih računa direktnih i indirektnih korisnika budžeta i lokalnih vlasti.

4. Status imovine koju koriste jedinice lokalne samouprave

(Postojeći svojinski oblik; Prava i obaveze jedinica lokalne samouprave kao korisnika imovine; Šanse za prenos svojinskih prava jedinicama lokalne samouprave)

4.1. Postojeći svojinski oblik. – Na osnovu Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", 53/1995, 3/1996, 54/1996 i 32/1997), sva sredstva koja koriste opštine i gradovi, a koja su do tada bila u društvenoj svojini, postala su sredstva u državnoj svojini. To se odnosi i na stvari koje su izgrađene ili pribavljene sredstvima u državnoj svojini, kao i na sredstva i prihode ostvarene po osnovu ulaganja državnog kapitala u preduzeća i druge organizacije. Takođe, u državnoj svojini su i sredstva koja su stečena, odnosno koja steknu javne službe (preduzeća, ustanove) i druge organizacije čiji je osnivač opština ili grad. Pod sredstvima se podrazumevaju nepokretnosti i pokretne stvari, novčana sredstva budžeta, hartije od vrednosti, prava industrijske svojine i druga imovinska prava. Nepokretnosti jesu zemljište (građevinsko, poljoprivredno i šumsko zemljište), zgrade i drugi građevinski objekti (službene, poslovne, stambene i druge zgrade, poslovne prostorije, stanovi, garaže i drugi građevinski objekti). Pokretne stvari obuhvataju opremu (računarske sisteme, sredstva veze, kancelarijski nameštaj, birotehničku opremu i druge stvari

koje služe za vršenje poslova ako je njihov vek trajanja duži od godinu dana), potrošni materijal, prevozna sredstva i pokretne stvari za posebne namene. Pokloni koje primi predstavnik organa jedinice lokalne samouprave od stranih država, međunarodnih organizacija ili stranih državljana, takođe su sredstva u državnoj svojini, izuzev poklona manje vrednosti, a procenu da li se radi o poklonu manje vrednosti vrši Republička direkcija za imovinu. Ako ona proceni da je poklon manje vrednosti, taj poklon može zadržati primalac poklona. Može se, dakle, zaključiti da se sva sredstva koje koriste ili steknu jedinice lokalne samouprave (zemljište, zgrade, oprema, novčana i druga sredstva), kao i sredstva javnih službi koje osnivaju jedinice lokalne samouprave, nalaze u svojini Republike kao države, odnosno da su to sredstva u državnoj svojini. Stoga su u pravu predsednici opština koji kažu da su i fotelje u kojima oni sede državna a ne opštinska svojina. Pored sredstava koje koriste opštine i gradovi, u državnoj svojini su i sredstva koja koriste organi teritorijalne autonomije i državni organi, kao i prirodna bogatstva (zemljište, šume, vodotoci, rudna blaga i druga prirodna bogatstva) i dobra u opštoj upotrebi (javni putevi, parkovi, trgovi, ulice i druga dobra u opštoj upotrebi), zatim sredstva za koja se utvrdi da su bez vlasnika i druga sredstva koja su, u skladu sa zakonom, u državnoj svojini (član 1. Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije).

4.2. Prava i obaveze jedinica lokalne samouprave kao korisnika imovine. – Svojstvo korisnika imovine koja je u državnoj svojini podrazumeva pravo korišćenja te imovine, koje se ostvaruje u skladu sa zakonom, prirodom i namenom sredstava. Tom pravu odgovaraju opšta dužnost staranja o očuvanju i uvećanju imovine, kao i niz drugih posebnih dužnosti. Konkretnije, jedinice lokalne samouprave kao korisnici imovine u državnoj svojini imaju sledeća prava i dužnosti:

- da sredstva u državnoj svojini koja su im data na korišćenje isključivo koriste za ostvarivanje svojih prava i dužnosti, kao i za sticanje prihoda u skladu sa zakonom;
- za zakonito raspolaganje, upravljanje i korišćenje sredstvima odgovoran je funkcioner koji rukovodi organom opštine i grada, a izabrana i postavljena lica i zaposleni u organima odgovorni su za savesno i namensko korišćenje sredstava koja koriste u obavljanju funkcije, odnosno poslova i radnih zadataka;
- organ opštine i grada određen statutom ima pravo da, uz saglasnost Republičke direkcije za imovinu, daje nepokretnosti u državnoj svojini na korišćenje, odnosno u zakup, kao i da odluči o stavljanju hipoteke na nepokretnosti, a ugovor o davanju na korišćenje ili u zakup zaključuje organ, odnosno lice utvrđeno statutom;
- nepokretnosti u državnoj svojini ne mogu se davati u podzakup;
- o pribavljanju i otuđenju nepokretnosti koje koriste organi opština i gradova odlučuje Vlada, a nepokretnosti se pribavljaju prema godišnjem programu koji utvrđuje organ opštine i grada određen statutom, uz saglasnost Vlade;
- o pribavljanju i otuđenju opreme veće vrednosti odlučuje organ opštine i grada određen statutom, uz saglasnost Vlade;
- o pribavljanju i otuđenju opreme manje vrednosti i prevoznih sredstava odlučuje organ opštine i grada određen statutom (bez saglasnosti Vlade);

- organi opština i gradova dužni su da vode evidenciju o stanji i kretanju sredstava u državnoj svojini koja koriste, kao i da podatke iz te evidencije dostavljaju Republičkoj direkciji za imovinu;
- Vlada ima ovlašćenje da odluči o oduzimanju nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi opština i grad ako nisu potrebne za ostvarivanje njihovih funkcija, ili ako se te nepokretnosti koriste suprotno zakonu ili prirodi i nameni nepokretnosti, kao i radi davanja koncesije u skladu sa zakonom; ona to može da učini i izvan takvih slučajeva, ali je tada dužna da korisniku obezbedi korišćenje druge odgovarajuće nepokretnosti; i
- za raspolaganje i korišćenje sredstava u državnoj svojini koje je suprotno zakonu propisane su odgovarajuće mere krivične, prekršajne i materijalne odgovornosti.

Kao što se može videti, pravo korišćenja sredstava u državnoj svojini uključuje pravo na upotrebu tih sredstava, ubiranje naknada i zakupnine i upravljanje tim sredstvima, ali ne i pravo raspolaganja (pribavljanja i otuđenja, davanja na korišćenje ili u zakup i stavljanja hipoteke). Čitavo pravo raspolaganja ostvaruje se na osnovu odluka Vlade ili na osnovu odluka organa opština i gradova koje se donose uz saglasnost Vlade.

4.3. Šanse za prenos svojinskih prava jedinicama lokalne samouprave. – Postoji čitav niz ozbiljnih i realno utemeljenih razloga koji govore u prilog dobrih izgleda za relativno skoriji prenos svojinskih prava opštinama i gradovima. Pre svega, nemoguće je zamisliti postojanje pravnog lica bez određene sopstvene imovine; naše opštine i gradovi su po tome izuzetak u evropskim razmerama. Drugo, sve bivše jugoslovenske republike, kao i sve bivše socijalističke zemlje Centralne i Istočne Evrope, ostvarile su prenos određenih svojinskih prava svojim jedinicama lokalne samouprave. Suštinu problema u našem slučaju, prema tome, ne čini dilema o tome da li treba izvršiti prenos svojine opštinama i gradovima ili ne, već o tome na koji način, u kom obimu i kada će to biti učinjeno. Budući da je o tim pitanjima već raspravljano tokom protekle tri godine u okviru SKGO, uz pomoć i saradnju određenih međunarodnih organizacija i uz veliko učešće predstavnika opština i gradova, dovoljno je podsetiti na osnovne zaključke iz tih rasprava:

- pravo opština i gradova na imovinu treba da bude puno svojinsko pravo, odnosno da uključuje sva vlasnička ovlašćenja;
- problem denacionalizacije ne treba da bude kočnica ili izgovor za odlaganje prenosa svojinskih prava opštinama i gradovima, jer se ranijim privatnim vlasnicima umesto naturalnog vraćanja imovine može obezbediti odgovarajući vid kompenzacije, kako je to već činjeno u drugim zemljama;
- prenos svojinskih prava treba urediti zakonom, tako da bude jasno koja se imovina vraća, u kojim rokovima i po kom postupku, a istovremeno je neophodno da se urede svojinska prava, obaveze i odgovornosti opština i gradova kao budućih vlasnika imovine prenete u njihovu svojinu;
- imovina koja se prenosi opštinama i gradovima treba da bude odgovarajuća njihovom izvornom delokrugu, tj. da imaju svojinu na onim sredstvima koja služe obavljanju izvornih poslova;
- sve nepokretnosti koje su izgrađene samodoprinosom ili iz drugih lokalnih izvora sredstava treba da budu bez ostatka vraćene opštinama

i gradovima ili da se za njih obezbedi obeštećenje ako su neophodne široj zajednici;

- građevinsko zemljište treba vratiti u svojinu opština i gradova, izuzev ako su na tom zemljištu objekti državnih organa;
- opštinama i gradovima treba ostaviti pravo da ne prihvate u svojinu određenu imovinu bez dodatnih sredstava za njeno uređenje, kao što je slučaj sa teško zagađenim industrijskim ili vojnim zemljištem;
- opštine i gradovi ne treba da imaju pravo svojine na imovini koja služi državnim organima ili javnim preduzećima koja obavljaju delatnosti od regionalnog ili nacionalnog značaja, kao ni na zemljištu za strateške komplekse ili na prirodne resurse od značaja za širu zajednicu.

Što se tiče procene vremenske dimenzije za rešavanje ovog pitanja, tu je procenu, kao i druge u vezi sa temeljnim smerovima reformi u našem društvu, nezahvalno i veoma teško dati. Za sada je najvažnije da se lokalna samouprava izbori za to da u novom Ustavu nađe mesto garantija njenog prava svojine na imovinu, na osnovu čega bi se pratećim aktom za sprovođenje Ustava (Ustavni zakon) odredio rok za usaglašavanje, odnosno izmenu Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije. Time bi se otvorio pravni put za prenos svojinskih prava, koji bi zatim mogao da bude realizovan u jednom razumnom periodu vremena.

GLAVA 5.

ODNOSI LOKALNE SAMOUPRAVE I CENTRALNIH ORGANA

Uvod. – U ovom poglavlju analiziraju se oblici odnosa između jedinica lokalne samouprave i republičkih organa, odnosno organa teritorijalne autonomije, kao i pravna sredstva za zaštitu lokalne samouprave od povreda njenih prava koje mogu da učine republički i organi teritorijalne autonomije. Polazeći od različite prirode odnosa povodom izvornih i poverenih poslova, posebno su prikazani oblici odnosa u vezi sa obe vrste tih poslova. Takođe, ukazano je na nadležnosti republičkih organa uprave od naročitog značaja za lokalnu samoupravu.

1. Odnosi povodom izvornih poslova

(Oblici odnosa; Prava i dužnosti organa jedinica lokalne samouprave; Prava i dužnosti organa Republike i teritorijalne autonomije; Nadzorna prava organa Republike i teritorijalne autonomije)

1.1. Oblici odnosa. – Osnovnu odliku odnosa između lokalnih i centralnih organa koji se uspostavljaju povodom izvornih poslova lokalne samouprave čini ograničenje kontrolne akcije centralnih organa na aspekte ustavnosti i zakonitosti obavljanja izvornih poslova. Organi Republike i teritorijalne autonomije mogu, prema tome, da kontrolišu jedino to da li lokalna samouprava obavlja poslove iz svog izvornog delokruga saglasno Ustavu i zakonu. Radi obavljanja te vrste kontrole, republički i pokrajinski organi snabdeveni su odgovarajućim nadzornim ovlašćenjima (→ stav 1.4), koja su dužni da vrše saglasno zakonu. Ako bi oni prekoračili granice tih ovlašćenja ili na drugi način uzurpirali prava lokalne samouprave, njeni organi imaju pravo da upotrebe pravna sredstva za zaštitu lokalne samouprave (→ pod 4). Odnosi organa lokalne samouprave i širih zajednica imaju i svoju značajnu neautoritativnu dimenziju, koja se ostvaruje kroz njihovu međusobnu saradnju i koja uključuje određena prava i dužnosti organa lokalne samouprave (→ stav 1.2), kao i odgovarajuća prava i dužnosti organa širih zajednica prema njima (→ stav 1.3).

1.2. Prava i dužnosti organa jedinica lokalne samouprave. – U obavljanju poslova iz izvornog delokruga, organi jedinica lokalne samouprave, prema članu 106. ZLS, imaju pravo da:

- daju organima Republike i teritorijalne autonomije inicijative za uređivanje odnosa od značaja za lokalnu samoupravu i za preduzimanje mera od značaja za rešavanje pitanja iz okvira prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave;
- podnose predstavke i daju predloge u pogledu postupanja organa Republike i teritorijalne autonomije;
- traže mišljenja od nadležnog organa Republike i teritorijalne autonomije u vezi sa primenom zakona i drugih propisa koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave;
- učestvuju u pripremi zakona i drugih propisa čija je sadržina od posebnog značaja za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave.

Navedena prava organi jedinica lokalne samouprave mogu da koriste samostalno ili putem zajedničkih akcija, odnosno preko svoje asocijacije, pri čemu je ovaj drugi način objektivno pogodniji, naročito za pokretanje inicijativa, davanje predloga i učešće u pripremanju zakona i drugih propisa. O tome će biti još reči u narednom poglavlju. Pored navedenih prava, organi jedinica lokalne samouprave imaju i dužnost da organima Republike i teritorijalne autonomije dostavljaju izveštaje, podatke i obaveštenja o obavljanju izvornih poslova, saglasno odgovornosti tih organa za stanje u odgovarajućim oblastima.

1.3. Prava i dužnosti organa Republike i teritorijalne autonomije. – Sa svoje strane, organi Republike i teritorijalne samouprave imaju, prema članu 107. ZLS, sledeća prava i dužnosti u ostvarivanju saradnje sa organima jedinica lokalne samouprave:

- da obaveštavaju organe i službe jedinice lokalne samouprave, po sopstvenoj inicijativi ili na njihov zahtev, o merama koje preduzimaju ili nameravaju da preduzmu u izvršavanju zakona i drugih propisa, o zaštiti ustavnosti i zakonitosti, pojavama koje ih narušavaju i o merama za njihovo otklanjanje, o ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu, kao i o drugim pitanjima od neposrednog interesa za ostvarivanje sistema lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave;
- da pružaju stručnu pomoć organima i službama jedinice lokalne samouprave u vezi sa obavljanjem njihovih poslova, a naročito u uvođenju informacionog sistema i informatizaciji poslova koje vrše organi i službe jedinice lokalne samouprave;
- da traže izveštaje, podatke i obaveštenja o obavljanju poslova iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima koja su od interesa za ostvarivanje uloge i za rad organa Republike i teritorijalne autonomije u oblasti lokalne samouprave;
- da vrše i druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Kao što se može lako zapaziti, izostalo je jasno i konkretno utvrđivanje obaveza organa Republike i teritorijalne autonomije u pogledu odnosa prema inicijativama i predlozima koje upućuju organi lokalne samouprave (na primer, tako što bi se prosto utvrdilo da su dužni da na inicijative, predloge i zahteve za pružanje stručne pomoći odgovore u određenom roku). Naglašavanje pomoći u uvođenju informacionih sistema i informatizaciji, uprkos značaju tog pitanja, predstavlja takozvano "opšte mesto" koje prati propise o administraciji duže od dve decenije. Postoje i druga bitna područja na kojima izostaje potrebna pomoć centralnih organa i koja su mogla naći mesto u ZLS (na primer, u opremanju tehničkim sredstvima, obuci kadra, unapređenju metoda rada i slično).

1.4. Nadzorna prava organa Republike i teritorijalne autonomije. – Pored najjačeg ovlašćenja republičkih organa koje se odnosi na mogućnost raspuštanja skupštine jedinice lokalne samouprave i o kome je bilo reči, organi Republike i teritorijalne autonomije imaju još četiri posebna nadzorna ovlašćenja. Ona se odnose na kontrolu ustavnosti i zakonitosti propisa lokalne samouprave, zatim na kontrolu statutarnosti istih propisa, kao i na kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata organa i službi jedinice lokalne samouprave protiv kojih nije obezbeđena zaštita u upravom sporu. Ta ovlašćenja su uređena u čl. 108. do 111. ZLS:

- *Prvo*, Vlada može da, na predlog nadležnog ministarstva, do odluke Ustavnog suda, obustavi izvršenje propisa ili drugog opšteg akta organa jedinice lokalne samouprave, ako smatra da će njegovim izvršavanjem nastati nenadoknativa

šteta, ili da će se oduzeti ili ograničiti zajemčene slobode i pojedinačna i kolektivna prava građana ili teže povrediti opšti interes. Ona to čini svojom odlukom, koju donosi u roku od 15 dana od dana podnošenja predloga nadležnog ministarstva, s tim što je dužna da odmah, a najkasnije u roku od narednih 15 dana pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti spornog opšteg akta.

- *Drugo*, nadležno ministarstvo ima pravo i dužnost da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti statuta, propisa ili drugog opšteg akta jedinice lokalne samouprave pred Ustavnim sudom ako smatra da taj akt nije u saglasnosti sa Ustavom, zakonom ili drugim republičkim propisom. Isto pravo ima i nadležni organ teritorijalne autonomije ako smatra da akt nije u saglasnosti sa pokrajinskim propisom.
- *Treće*, ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave, kao i nadležni organ teritorijalne autonomije, imaju pravo da predlože skupštini jedinice lokalne samouprave da otkloni neusaglašenost njenog opšteg akta sa njenim statutom, ako smatraju da takva nesaglasnost postoji. Za slučaj da skupština ne postupi po njihovom predlogu, ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave pokreneće postupak pred Vrhovnim sudom Srbije i istovremeno predložiti Vladi da obustavi od izvršenja sporni akt do odluke tog suda.
- *Četvrto*, ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave i nadležni organ teritorijalne autonomije imaju pravo da predlože skupštini jedinice lokalne samouprave da ukine ili poništi pojedinačni akt njenog organa ili službe protiv kog nije obezbeđena zaštita u upravnom sporu, ako nađu da taj akt nije u saglasnosti sa zakonom ili drugim propisom, odnosno s odlukom ili drugim opštim aktom jedinice lokalne samouprave. Ako skupština ne postupi u roku od mesec dana po predlogu, ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave ukinuće ili poništiti taj akt. Bilo je već reči o tome da je opštinsko, odnosno gradsko veće, nadležno za poništavanje i ukidanje akata opštinske, odnosno gradske uprave, a ovde još treba dodati da zaštita u upravnom sporu podrazumeva redovnu mogućnost osporavanja konačnog upravnog akta pred sudom, s tim što je ta mogućnost zakonom izuzetno isključena u pojedinim vrstama upravnih stvari, na koje se jedino i odnosi ovo nadzorno ovlašćenje.

2. Odnosi povodom poverenih poslova

(Pravni režim obavljanja poverenih poslova; Nadzorna ovlašćenja organa državne uprave; Posebna nadzorna ovlašćenja u vezi sa vršenjem poverenih inspekcijских poslova)

2.1. Pravni režim obavljanja poverenih poslova. – Pošto povereni poslovi ostaju poslovi države, to se na njihovo vršenje proteže uglavnom isti onaj pravni režim koji država uspostavlja za obavljanje takvih poslova preko sopstvenih organa uprave (ministarstava i drugih organa koje osniva za vršenje poslova državne uprave). Iz toga sledi da se odredbe Zakona o državnoj upravi, koje se odnose na stručnu spremu zaposlenih, javnost rada, kancelarijsko poslovanje i pravne akte, primenjuju i na sve vršioce poverenih poslova državne uprave. Takođe, pravila istog zakona o izuzeću službenih lica, rešavanju sukoba nadležnosti, upravnoj inspekciji i još neke druge odredbe primenjuju se i na organe opština i gradova kad su ovlašćeni da obavljaju poslove državne uprave. Po žalbama protiv prvostepenih rešenja koja donose organi opština i gradova u vršenju poverenih poslova državne uprave rešava ministar, ako

zakonom u pojedinoj upravnoj oblasti nije drugačije određeno. Pošto su u Republici Srbiji osnovani okruzi, to je uredbom o njihovom osnivanju (Uredba o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta) predviđeno da se u okrugu mogu obavljati poslovi rešavanja o upravnim stvarima u drugom stepenu, kada je organima opština povereno rešavanje u prvom stepenu. Pravni režim obavljanja poverenih poslova uključuje i naročita nadzorna prava organa državne uprave, o kojima se govori u naredna dva stava.

2.2. Nadzorna ovlašćenja organa državne uprave. – Na osnovu člana 21. Zakona o državnoj upravi, a u vezi sa obavljanjem poverenih poslova, organ državne uprave ima prema organima opština i gradova pravo i dužnost da:

- traži izveštaje, podatke i obaveštenja o vršenju poverenih poslova;
- daje obavezne instrukcije;
- upozori na neizvršavanje poverenih poslova i utvrdi rok za izvršavanje koji ne može biti duži od 30 dana;
- neposredno preuzme izvršavanje pojedinog upravnog posla ako ga nadležni organ, i pored upozorenja, ne izvrši;
- preuzme na određeno vreme izvršavanje poverenih poslova od organa koji ih ne vrši, a rešenjem funkcionera koji rukovodi organom državne uprave određuje se vreme i način preuzimanja izvršavanja;
- privremeno uputi na rad radnika ministarstva u organ kome su povereni poslovi;
- propiše uslove koje moraju ispunjavati zaposleni u organu koji vrši poverene poslove u pogledu vrste i stepena školske sprema, radnog iskustva, posebnih znanja (stručna sprema radnika) i broja zaposlenih, a koji se unose u akt o sistematizaciji tog organa;
- propisuje način vođenja evidencije u vezi sa poverenim poslovima;
- ukine ili poništi akte organa donete u vršenju poverenih poslova, osim akata donetih u upravnom postupku; i
- naloži donošenje propisa za koje je organ ovlašćen, s tim što će ministarstvo doneti takav propis ako ga organ ne donese.

Navedenih deset ovlašćenja ministarstava i drugih organa državne uprave, uz pomenuto pravo drugostepenog rešavanja, predstavljaju snažne instrumente za vršenje nadzora nad obavljanjem poverenih poslova. Njima su pridodata još dva posledična ovlašćenja, koja se odnose na uskraćivanje sredstava za finansiranje poverenih poslova i na pokretanje pitanja odgovornosti funkcionera koji rukovode opštinskim i gradskim organom. Do uskraćivanja sredstava za finansiranje poverenih poslova može doći u slučaju preuzimanja izvršavanja pojedinog upravnog posla i preuzimanja na određeno vreme izvršavanja poverenih poslova koje organ ne vrši. U pitanju je tzv. supstitucija nadležnosti, a sredstva koja se uskraćuju treba da budu srazmerna neizvršenom poslu, odnosno poslovima. U vezi s tim, postavlja se pitanje cene po kojoj opštine i gradovi obavljaju pojedine poverene poslove, a koje nije, koliko nam je poznato, nikada rešeno, jer bi ono zahtevalo da postoji ekonomska računica o tome koliko vredi rad državnih činovnika na izdavanju jednog rešenja, na primer. S druge strane, do pokretanja pitanja odgovornosti funkcionera koji rukovodi opštinskim i gradskim organom može doći u slučaju ako on ne ispoštuje nalog za propisivanje uslova koje moraju ispunjavati zaposleni u organu i nalog za donošenje propisa. Napomenimo i da je, prema uredbi o okruzima, ministarstvima i posebnim

organizacijama data mogućnost da u okrugu obavljaju poslove upravnog nadzora nad poverenim poslovima.

2.3. Posebna ovlašćenja u vezi sa vršenjem poverenih inspekcijskih poslova. – Naročiti karakter poslova inspekcijskog nadzora ima za posledicu i propisivanje posebnih ovlašćenja organa državne uprave prema opštinskim i gradskim inspekcijskim organima kada vrše poverene inspekcijske poslove. Republički inspektori imaju, prema članu 28. Zakona o državnoj upravi, u odnosu na opštinske i gradske organe pravo i dužnost da:

- izdaju obavezne instrukcije za izvršavanje zakona i drugih propisa i za vršenje poslova, kao i da kontrolišu njihovo izvršavanje;
- ostvaruju neposredan nadzor nad njihovim radom;
- vrše neposredan inspekcijski nadzor u svim poslovima i sa svim ovlašćenjima ako ih organi opština i gradova ne vrše;
- oduzmu ovlašćenje pojedinom inspektoru i predlože utvrđivanje odgovornosti u organu opštine i grada, koji poslove ne obavlja blagovremeno, stručno, zakonito i savesno;
- organizuju zajedničke akcije sa inspektorima u organima opštine i grada, uvek kad to potrebe zahtevaju; i
- traže izveštaje, podatke i obaveštenja o vršenju poverenih poslova inspekcijskog nadzora.

Kao jedna od republičkih inspekcija, upravna inspekcija ima posebna nadzorna ovlašćenja, koja se odnose na primenu zakona i drugih propisa o državnoj upravi i kacerarijskom poslovanju, kao i propisa o upravnom postupku u delu koji se tiče efikasnosti i ažurnosti u rešavanju upravnih stvari, stručne spremljene zaposlenih koji vrše radnje u upravnom postupku i slično. Ona je organizovana u Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, a ovlašćena je da vrši nadzor i u organima opština i gradova kojima su povereni poslovi državne uprave.

3. Posebne nadležnosti republičkih organa uprave u vezi sa lokalnom samoupravom

(Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu; Agencija za razvoj infrastrukture lokalne samouprave; Ostali republički organi uprave)

3.1. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. – U strukturi republičke uprave Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu ima ulogu matičnog organa državne uprave za pitanja lokalne samouprave. Ono obavlja poslove državne uprave koji se odnose na sistem lokalne samouprave i teritorijalne autonomije, izbore za organe lokalne samouprave, teritorijalnu organizaciju Republike Srbije, komunalne delatnosti i druge poslove određene zakonom. To znači da je ministarstvo nadležno da priprema propise o sistemu lokalne samouprave, lokalnim izborima, teritorijalnoj organizaciji i komunalnim delatnostima, da primenjuje zakone i druge republičke propise u navedenim oblastima, rešava u upravnim stvarima, vrši upravni nadzor i obavlja druge upravne poslove utvrđene zakonom. Otud je tom ministarstvu odredbama ZLS i dato u nadležnost da, u okviru nadzornih ovlašćenja Republike, inicira i predlaže odgovarajuće postupke u vezi sa kontrolom zakonitosti rada opštinskih i gradskih organa. Njemu treba da organi opština i gradova upućuju svoje predloge i da od njega traže mišljenja i stručnu pomoć u vezi sa primenom i

unapređivanjem propisa o sistemu lokalne samouprave, lokalnim izborima, teritorijalnom organizacijom i komunalnim delatnostima.

3.2. Agencija za razvoj infrastrukture lokalne samouprave. – Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima od 23. jula 2004. godine ("Službeni glasnik RS", 84/2004) osnovana je Agencija za razvoj infrastrukture lokalne samouprave. Zamišljena je kao institucija sa ulogom posrednika, inicijatora i koordinatora u poslovima razvoja i unapređenja infrastrukture lokalne samouprave. Ona bi trebalo da pruža stručnu pomoć u pripremanju, izradi i izvođenju infrastrukturnih projekata, da posreduje u pronalaženju izvora finansiranja tih projekata (između jedinice lokalne samouprave i predstavnika davalaca sredstava i kredita), kao i da usklađuje aktivnosti kojima se doprinosi razvoju i unapređivanju položaja i rada javnih preduzeća koja osnivaju jedinice lokalne samouprave.

3.3. Ostali republički organi uprave. – U delokrugu drugih republičkih ministarstava i posebnih organizacija, utvrđenom Zakonom o ministarstvima, lokalna samouprava se pominje u dva slučaja. Ministarstvo finansija je nadležno da vrši poslove državne uprave koji se odnose na finansijske efekte sistema utvrđivanja i obračuna zarada koje se finansiraju iz budžetskih sredstava, uključujući i budžete lokalne samouprave, kao i na budžetsku kontrolu i reviziju direktnih i indirektnih korisnika sredstava budžeta lokalne samouprave. Republički zavod za informatiku i internet obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na unapređenje, razvoj i funkcionisanje informacionog sistema lokalne samouprave, kao i na primenu i korišćenje interneta u radu lokalne samouprave. Naravno, svaki od republičkih organa uprave obavlja poslove iz svog delokruga na čitavom području Republike, kao i vrši nadzorna ovlašćenja nad obavljanjem izvornih i poverenih poslova o kojima je bilo reči. Iz toga sledi da svaki od republičkih organa uprave može imati nadležnosti od značaja za lokalnu samoupravu, ukoliko se i kada se njegov delokrug prostire na neki od poslova koji se nalaze u izvornom i poverenom delokrugu organa jedinice lokalne samouprave.

4. Pravna sredstva za zaštitu lokalne samouprave

(Vrste sredstava; Zahtev za preispitivanje prava na odlučivanje; Ustavno-sudska zaštita; Sudska zaštita)

4.1. Vrste sredstava. – Autonomija lokalne samouprave može biti ozbiljno ugrožena aktima i radnjama centralne izvršne i zakonodavne vlasti, kao i aktima i radnjama teritorijalne autonomije. Da bi lokalna samouprava zaštitila svoju autonomiju od takvih akata i radnji, daje joj se pravo na korišćenje određenih pravnih sredstava koja ona može da upotrebi protiv neustavnih, nezakonitih i nepravilnih akata i radnji države i teritorijalne autonomije. Sistem zaštite lokalne samouprave koji je uspostavljen u ZLS poznaje tri posebna pravna sredstva, od kojih je svako namenjeno zaštititi od određene vrste povreda prava lokalne samouprave (→ stavovi 4.2. do 4.4). U vezi sa sistemom zaštite lokalne samouprave bilo je već reči o tome da se u opštinama i gradovima može osnovati savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave, čija se uloga svodi na davanje predloga skupštini koji se odnose na zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave. Pored toga, kao jedan od izvornih poslova jedinica lokalne samouprave, u članu 18. tačka 24. ZLS navedeno je organizovanje vršenja poslova pravne zaštite sopstvenih prava i interesa,

a u članu 30. tačka 18. istog zakona utvrđeno je da skupština opštine pokreće postupak za zaštitu lokalne samouprave pred Ustavnim sudom.

4.2. Zahtev za preispitivanje prava na odlučivanje. – Skupština jedinice lokalne samouprave i predsednik opštine, odnosno gradonačelnik, imaju prema članu 123. ZLS pravo da Vladi i organu teritorijalne autonomije (tj. izvršnom organu pokrajine) podnesu zahtev za preispitivanje prava na odlučivanje, kad ocene da je organ Republike ili oblika teritorijalne autonomije odlučivao o pitanju iz nadležnosti organa opštine, odnosno grada. Taj zahtev se podnosi u roku od 30 dana od dana donošenja propisa ili drugog akta. Ostalo je neuređeno pitanje roka u kom Vlada i izvršni organ pokrajine treba da odluče o podnetom zahtevu, kao i da li skupština jedinice lokalne samouprave i predsednik opštine, odnosno gradonačelnik, imaju na raspolaganju neko sredstvo koje bi mogli da koriste za slučaj da povodom njihovog zahteva nastupi čutanje Vlade, odnosno izvršnog organa pokrajine. Zahtev mogu uložiti ili skupština ili predsednik opštine, odnosno gradonačelnik, a tumačenjem se može zaključiti da se taj zahtev može odnositi na preispitivanje propisa i drugih opštih akata republičkih i pokrajinskih organa uprave, kao i propisa i drugih opštih akata same Vlade, odnosno izvršnog organa pokrajine.

4.3. Ustavno-sudska zaštita. – Ovim sredstvom za zaštitu lokalne samouprave može se pribaviti zaštita pred nadležnim ustavnim sudom od povreda Ustavom i zakonom utvrđenih prava jedinice lokalne samouprave, koje se nanose zakonom, drugim propisima i opštim aktima. Zaštita se ostvaruje u postupku pred Ustavnim sudom Srbije, ukoliko se radi o povredama koje se nanose republičkim zakonom, drugim propisom i opštim aktima republičkih organa, kao i o povredama koje se nanose propisima i opštim aktima organa teritorijalne autonomije. Ako su, međutim, u pitanju povrede nanosene zakonima, propisima i drugim opštim aktima organa državne zajednice Srbije i Crna Gora, zaštita se ostvaruje u postupku pred Sudom državne zajednice. Postupak se pokreće zahtevom za ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata. Pravo da pokrene taj postupak ima skupština jedinice lokalne samouprave, pa je potrebno da ona na sednici donese odluku o pokretanju tog postupka.

4.4. Sudska zaštita. – Predmet sudske zaštite je zaštita prava na lokalnu samoupravu od pojedinačnih akata i radnji državnih organa i organa teritorijalne autonomije, kojima se nanose povrede Ustavom i zakonom garantovanim pravima jedinice lokalne samouprave ili kojima se sprečava učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Zaštita prava se ostvaruje pred Upravnim sudom, a do početka njegovog rada pred Vrhovnim sudom Srbije. Postupak za zaštitu pokreće se tužbom, koja se može podneti u roku od 30 dana od dostavljanja akta, odnosno učinjene radnje. U sporu se shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima, a sud može da poništi sporni akt, da zabrani dalje vršenje radnje ili da odbije zahtev jedinice lokalne samouprave za zaštitu prava. Ako sud utvrdi da je postojala povreda prava na lokalnu samoupravu, jedinica lokalne samouprave ima pravo na naknadu štete nastale aktom, odnosno radnjom državnog organa ili organa teritorijalne autonomije. Iz toga sledi da bi u svojoj tužbi organ lokalne samouprave trebalo da postavi i odštetni zahtev.

GLAVA 6.

SARADNJA I UDRUŽIVANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Uvod. – Ovo poglavlje ima za predmet prikaz sadržine i načina ostvarivanja prava jedinica lokalne samouprave na saradnju i udruživanje. S obzirom na to da pravo na saradnju i udruživanje na unutrašnjem i međunarodnom planu imaju različite ciljeve i pravni tretman, prikazuju se odvojeno. Tome sledi prikaz uloge asocijacije opština i gradova, kao naročitog zakonskog oblika njihovog udruživanja.

1. Međusobna saradnja i udruživanje

(Ciljevi i oblici saradnje; Pravo na udruživanje; Obaveza evidentiranja saradnje)

1.1. Ciljevi i oblici saradnje. – Pravo jedinica lokalne samouprave na međusobnu saradnju predstavlja jedno od njihovih prava koje im garantuje ZLS i koje treba da se ostvaruje prema interesnom principu. Načelno, saradnja može da se odvija u svim pitanjima od zajedničkog interesa, odnosno kad god opštine i gradovi konstatuju mogućnost zajedničkog delovanja radi postizanja ciljeva koji su im zajednički, bilo da su takvi ciljevi naznačeni u njihovim planovima i programima razvoja ili da se oni formulišu kao pogodniji način za rešavanje određenog aktuelnog problema od obostranog interesa. Opšti okvir te saradnje predstavljaju pitanja iz izvornog delokruga, njen opšti cilj su interesi jedinica lokalne samouprave i stanovnika sa njihovog područja, a njeno opšte ograničenje su Ustav i zakon. To znači da jedinice lokalne samouprave mogu saradivati u svim pitanjima koja čine njihov izvorni delokrug, radi doprinosa njihovom uspešnijem funkcionisanju i zadovoljavanju potreba satnovništva, s tim što takva saradnja mora biti po formi i sadržini u okvirima ustavnosti i zakonitosti. Po prirodi stvari, na saradnju su prvenstveno upućene susedne opštine i gradovi, a nosioci saradnje mogu biti njihovi organi i službe, kao i preduzeća, ustanove i druge organizacije koje oni osnivaju. U zavisnosti od ciljeva saradnje, ona se može bazirati na protokolu o saradnji, kao i na odgovarajućem ugovoru, odnosno sporazumu. Konkretni ciljevi saradnje mogu biti veoma različiti, počev od oblika konsultovanja i razmene iskustava, preko usaglašavanja planova i programa razvoja i koordiniranja određenih delatnosti, odnosno mera i aktivnosti, pa do izvođenja zajedničkih projekata radi rešavanja problema kao što su vodosnabdevanje, lokalni saobraćaj, zaštita životne sredine i slično. Radi toga, opštine i gradovi mogu udruživati sredstva i zajednički nastupati kod davalaca sredstava.

1.2. Pravo na udruživanje. – U osnovnim odredbama ZLS (član 12. stav 1) ravnopravno se govori o pravu jedinica lokalne samouprave na saradnju i udruživanje, ali ta načelno data mogućnost udruživanja jedino je precizirana u pogledu osnivanja asocijacija jedinica lokalne samouprave (→ pod 3), kao i u pogledu udruživanja u međunarodne organizacije lokalnih vlasti (→ pod 2). Izostajanje upućujuće norme o tome da opštine i gradovi mogu osnivati zajedničke službe, preduzeća i druge organizacije od zajedničkog interesa, ne znači prepreku za takav vid saradnje. Takav vid udruživanja bi upravo trebalo podsticati kad god je to potrebno i opravdano, a sporazumom i odlukama opština urediti njihova osnivačka prava i način ostvarivanja kontrole i uticaja na rad tako osnovanih službi, preduzeća i organizacija. Pravu na

udruživanje nisu protivni podsticaji koji bi dolazili od strane građana, asocijacija lokalnih vlasti ili državnih organa, ali uz obavezno rezervisanje prava na odlučivanje za organe lokalne samouprave.

1.3. Obaveza evidentiranja saradnje. – Prema članu 115. st. 3 i 4. ZLS postoji obaveza evidentiranja svih oblika međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave, njihovih organa i službi, kao i preduzeća i drugih organizacija. Evidenciju o takvoj saradnji vodi ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine na njenoj teritoriji, u saradnji sa asocijacijama gradova i opština. Poštovanje ove obaveze zahtevalo bi da opštine i gradovi na propisani način obaveštavaju asocijacije gradova i opština, odnosno pomenuto ministarstvo i nadležni pokrajinski organ, o uspostavljenim oblicima međusobne saradnje. Svrha uvođenja ove obaveze može se prvenstveno shvatiti kao namera zakonodavca da preko ministarstva ostvari neku vrstu kontrole nad vršenjem prava jedinica lokalne samouprave na saradnju. Neka druga potreba za takvim evidencijama teško se može dokučiti, pa je to verovatno i razlog što se navedena zakonska obaveza ne realizuje. Na drugoj strani, obaveza evidentiranja međunarodne saradnje, koja je takođe uspostavljena, ima svoje opravdanje i utemeljenje u odredbama EPLS (→ pod 2).

2. Međunarodna saradnja i udruživanje

(Saradnja sa jedinicama lokalne samouprave drugih država; Pravo na udruživanje u međunarodne asocijacije lokalnih vlasti; Uslovljenost međunarodne saradnje i udruživanja)

2.1. Saradnja sa jedinicama lokalne samouprave drugih država. – Saradnja jedinica lokalne samouprave sa odgovarajućim jedinicama lokalne samouprave drugih država, takođe ima rang zakonom garantovanog prava (čl. 12. stav 3. i čl. 115. stav 2. ZLS). I u ovom slučaju je područje saradnje određeno na najširi mogući način, kao "oblasti od zajedničkog interesa", čime je jedinicama lokalne samouprave ostavljen širok prostor za uspostavljanje konkretnih modaliteta saradnje. Po pravilu, ta se saradnja ostvaruje kao prekogranična regionalna saradnja, u koju su uključene opštine i gradovi iz dve ili više zemalja (na primer, saradnja u okviru Evroregiona "EvroBalkan" i Evroregiona "Đerdap – Srednji Dunav" ili u okviru Regiona "Drina – Sava – Majeвица"), zatim kao saradnja sa pojedinim opštinama i gradovima susednih ili drugih zemalja, bilo kroz programe bratimljenja ili druge programe saradnje. Takva saradnja se uspostavlja sporazumima, koje skupštine opština i gradova prihvataju ("ratifikuju") svojim odlukama, a predmet saradnje može biti određen na široj ili konkretnijoj osnovi, u zavisnosti od interesa partnera. Posle perioda međunarodne izolacije zemlje, u kome je i saradnja naših opština i gradova sa odgovarajućim jedinicama lokalne samouprave drugih zemalja bila veoma skromnog obima, došlo je do intenzivnog razvoja te saradnje. Kao jedan od uspešnih i značajnih primera te saradnje može se označiti institucionalizovanje saradnje gradova i opština Srbije, Bugarske i Makedonije u okviru Evroregiona "EvroBalkan". U tu saradnju je uključeno 30 opština i gradova Srbije, koji su prethodno formirali Udruženje gradova i opština Evroregion – Srbija, a zatim sa sličnim nacionalnim asocijacijama Bugarske i Makedonije formirali međuopštinsku i regionalnu Asocijaciju Evroregion (septembra 2003. godine), koju čini ukupno 66 gradova i opština tri zemlje.

2.2. *Pravo na udruživanje u međunarodne asocijacije lokalnih vlasti.* – Jedinice lokalne samouprave mogu pojedinačno ili preko svoje nacionalne asocijacije da se udružuju u međunarodne asocijacije lokalnih vlasti, u zavisnosti od toga na koji način je uređeno pitanje članstva u međunarodnim asocijacijama. One mogu biti regionalnog, međuregionalnog, evropskog ili globalnog nivoa, a prema ulozi mogu se podeliti na opšte i specijalizovane, odnosno mogu se baviti načelno svim ili pojedinim aspektima međunarodne saradnje lokalnih vlasti. Od značajnijih asocijacija sa kojima je uspostavljena saradnja posebnu pažnju zaslužuju sledeće:

- Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE), koji je osnovan 1994. godine, kao konsultativno telo Saveta Evrope, sa osnovnom ulogom da doprinosi jačanju demokratskih struktura na nivou lokalnih i regionalnih vlasti, kao vlasti najbližih građanima. Čine ga predstavnici lokalnih vlasti svih država članica Saveta Evrope, koji se okupljaju na godišnjem plenarnom zasedanju u Strazburu. Plenarna zasedanja rade kao dvodomna skupština, odnosno kao komora lokalnih i komora regionalnih vlasti. Između zasedanja, aktivnosti se odvijaju preko stalnih komiteta. CLRAE priprema godišnje izveštaje o stanju lokalne samouprave u pojedinim zemljama, prati ostvarivanje principa EPLS, predlaže Savetu Evrope nacрте međunarodnih ugovora i preporuke iz oblasti lokalne samouprave, pruža pomoć pojedinim zemljama u razvoju lokalnih i regionalnih vlasti i unapređuje njihovu međusobnu saradnju.
- Mreža asocijacija lokalnih vlasti Jugoistočne Evrope (NALAS) je osnovana na inicijativu CLRAE i bavi se unapređenjem razvoja lokalne samouprave u zemljama tog regiona.
- Asocijacija agencija lokalne samouprave (ALDA) je osnovana od strane CLRAE 1999. godine, da bi doprinela unapređivanju lokalne samouprave na prostoru Zapadnog Balkana.
- Međunarodni savez lokalnih vlasti (IULA) je najstarija i najveća asocijacija lokalnih vlasti globalnog karaktera, koja se bavi unapređivanjem i zastupanjem interesa lokalnih vlasti. Osnovana je 1913. godine i ima sedište u Hagu.
- Savet opština i regiona Evrope (CEMR) je osnovan 1951. godine u Ženevi, kao evropski deo IULA i ima preko 100.000 učlanjenih jedinica lokalne samouprave, odnosno lokalnih i regionalnih vlasti.
- Svetska federacija gradova (FMCU/UTO) ima u svom članstvu preko 1.500 gradskih samouprava iz više od 80 zemalja sveta.

Napomena: Detaljniji podaci o navedenim i drugim međunarodnim asocijacijama lokalnih valsti mogu se pronaći na sajtu SKGO (www.skgo.org).

2.3. *Uslovljenost međunarodne saradnje i udruživanja.* – Pravo jedinica lokalne samouprave na međunarodnu saradnju i udruživanje uslovljeno je na tri načina. Najpre, predmet te saradnje i njeni oblici moraju biti saglasni Ustavu i zakonu. To se u prvom redu odnosi na dužnost jedinica lokalne samouprave da poštuju teritorijalni integritet Republike i njen pravni poredak, koji ne smeju biti ugroženi putem njihove međunarodne saradnje. Drugo, međunarodna saradnja i udruživanje podležu saglasnosti Vlade, tako da su opštine i gradovi dužni da svoje oduke o uspostavljanju saradnje dostave Vladi na saglasnost pre otpočinjanja saradnje. Vlada je, prema tome, ovlašćena da ceni da li je konkretan oblik saradnje saglasan utvrđenoj spoljnoj politici i drugim interesima zaštićenim ustavom i zakonom. I treće, postoji obaveza evidentiranja svih oblika međunarodne saradnje od strane ministarstva nadležnog za

lokanu samoupravu, odnosno nadležnog pokrajinskog organa, koji tu evidenciju vode u saradnji sa asocijacijama gradova i opština.

3. Uloga asosijacije gradova i opština

(Zakonska uloga asocijacije; SKGO kao nacionalna asocijacija gradova i opština; Struktura i način funkcionisanja SKGO)

3.1. Zakonska uloga asocijacije. – Unapređenje razvoja lokalne samouprave i njena zaštita jesu, prema članu 116. stav 1. ZLS, osnovni cilj osnivanja udruženja jedinica lokalne samouprave. Stavom 2. istog člana je utvrđena posebna uloga asocijacija gradova i opština u zastupanju interesa svog članstva pred državnim organima, a naročito u postupku donošenja zakona i drugih akata od značaja za zaštitu, unapređenje i finansiranje lokalne samouprave, kao i drugih propisa od značaja za ostvarivanje poslova jedinica lokalne samouprave. Navedeni osnovni cilj udruživanja u asocijacije gradova i opština određen je na opšti način i on podrazumeva široke mogućnosti za zajedničko delovanje na unapređenju svih statusnih, organizacionih i funkcionalnih aspekata lokalne samouprave, kao i na zaštiti njenih prava. U okviru svoje asocijacije, gradovi i opštine mogu da se međusobno informišu i razmenjuju iskustva, da usaglašavaju stavove, dogovaraju i unapređuju međusobnu i međunarodnu saradnju, formulišu i upućuju državnim organima inicijative i predloge o unapređenju razvoja i zaštiti lokalne samouprave, kao i da razvijaju sve druge oblike saradnje i zajedničkog delovanja. S druge strane, zakon priznaje asocijaciji pravo na zastupanje interesa svog članstva pred državnim organima, stavljajući naglasak na zastupanje tih interesa u postupku donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata od značaja za lokalnu samoupravu, čime je istovremeno utvrđena obaveza svih državnih organa i učesnika u postupku donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata (ministarstava, Vlade i Narodne skupštine) da priznaju i uvažavaju takvu ulogu asocijacije. Asocijacija gradova i opština je, prema tome, oblik dobrovoljnog udruživanja i delovanja njenog članstva i, takođe, ovlašćeni zastupnik interesa svog članstva pred državnim organima. Kao takva, ona je forum i servis gradova i opština koji promoviše i zastupa njihove potrebe i interese.

3.2. SKGO kao nacionalna asocijacija opština i gradova. – Osnovana još 1953. godine kao asocijacija gradova i opština FNRJ, današnja SKGO je nacionalna asocijacija gradova i opština Srbije, zasnovana na načelu ravnopravnosti svojih članova. Članstvo u SKGO je dobrovoljno, a za učlanjenje je potrebno da skupština opštine i grada donese odluku o tome. U svom radu, SKGO se rukovodi potrebama i interesima svog članstva i ostvaruje opisanu zakonsku ulogu njihove asocijacije, kao i obavlja druge poslove i pruža usluge za potrebe članstva. Njena osnovna uloga vidi se iz kratke izjave o njenoj misiji, koja glasi:

"Misija SKGO je da, kao nacionalna asocijacija lokalnih vlasti, bude istinski predstavnik lokalne samouprave u cilju uspostavljanja demokratske, efikasne i održive lokalne vlasti i poboljšanja kvaliteta života lokalnih zajednica kroz:

- Zastupanje potreba i interesa lokalne samouprave
- Aktivno učešće u definisanju zakonskog okvira koji vodi uspostavljanju moderne, decentralizovane države
- Podizanje nivoa ljudskih i tehničkih sposobnosti lokalne samouprave."

U ostvarivanju svoje uloge, SKGO obavlja brojne i raznovrsne aktivnosti preko svojih organa i tela (→ stav 3.3), kao i aktivnošću zaposlenih u stručnoj službi. Praktično,

svako pitanje za koje članstvo smatra da jeste od njihovog zajedničkog interesa, može se naći na dnevnom reda organa i tela SKGO i o njemu se mogu razmenjivati iskustva, zauzimati stavovi i pokretati inicijative. Svaki član SKGO samostalno odlučuje o primenjivanju stavova i zaključaka utvrđenih u Konferenciji. Kao forumi predstavnika gradova i opština, organi i tela SKGO su i mesta na kojima se javno i demokratski usklađuju stavovi, uz stručnu pomoć zaposlenih u SKGO i angažovanje eksperata. Preko organa i tela SKGO obezbeđuju se redovne konsultativne procedure sa centralnim vlastima, kao i obezbeđuje učešće u radu i odvijanje saradnje sa regionalnim i međunarodnim asocijacijama lokalnih vlasti. U okviru svoje servisne uloge, stručna služba SKGO ima ulogu da, pored stvaranja uslova za rad organa i tela SKGO i pružanja podrške njihovom radu, obezbeđuje interno i eksterno informisanje članstva i javnosti, pruža stručne usluge u pripremanju i plasiranju projekata za međunarodnu pomoć, obavlja stručne poslove u vezi sa uspostavljanjem i odvijanjem međunarodne saradnje, kao i druge poslove za potrebe članstva. Od drugih servisnih uloga SKGO, koje tek treba da budu razvijene, poseban značaj imaju razvoj centra za obuku i savetodavnog centra, namenjenih unapređenju ljudskih i tehničkih sposobnosti lokalne samouprave.

3.3. Struktura i način funkcionisanja SKGO. – U strukturi SKGO postoje Skupština, Predsedništvo, Nadzorni odbor, odbori za pojedine oblasti, Generalni sekretar i stručna služba. Skupština je plenarni i najviši organ, koji čine predstavnici svih učlanjenih gradova i opština. Sednice Skupštine održavaju se po potrebi, a najmanje jednom u dve godine. Predsedništvo je izvršni organ Skupštine od 21 člana i ono usklađuje rad i obavljanje poslova SKGO između dva zasedanja skupštine. Nadzorni odbor vrši nadzor nad prihodima i rashodima SKGO, koja se finansira od članarine, izvršenih usluga i donacija. Odbori SKGO su osnovni oblik razmatranja i zauzimanja stavova o pitanjima od značaja za članstvo i ima ih deset: za lokalnu samoupravu i lokalne finansije; za međunarodnu saradnju; za životnu sredinu; za komunalne delatnosti i stanovanje; za socijalna pitanja; za racionalno korišćenje energije; za urbanizam; za usluge članstvu; za omladinu, kulturu i sport; i za privredni razvoj. Pored odbora, za razmatranje pojedinih pitanja praktikuje se obrazovanje specijalizovanih radnih grupa, koje prezentiraju svoje stavove Predsedništvu i odborima. Generalni sekretar i stručna služba obezbeđuju uslove za rad organa i tela SKGO, pružaju usluge članstvu i obavljaju stručne poslove za potrebe SKGO. Radi informisanja članstva i javnosti, SKGO izdaje publikacije (»Glas lokalne samouprave«, informativne biltene, priručnike i druge publikacije), održava kontakte sa medijima, uređuje i servisira svoj web-sajt (www.skgo.org) i stoji na raspolaganju svom članstvu za pružanje odgovora na pitanja iz okvira svoje delatnosti.

PRILOG 1.

EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI (1985)

ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI¹

¹ "Službeni glasnik RS", br. 9/2002 i 33/2004.

PRILOG 3.

POPIS NORMATIVNIH AKATA I LITERATURE

A. Korišćeni pravni akti

1. Ustav Republike Srbije
2. Zakon o lokalnoj samoupravi
3. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 47/1991, 79/1992, 82/1992, 47/1994 i 49/1999).
4. Zakon o lokalnim izborima ("Službeni glasnik RS", br. 33/2002, 37/2002 i 42/2002).
5. Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima ("Službeni glasnik RS", br. 76/1991, 41/1992, 18/1993, 37/1993, 67/1993, 45/1994, 42/1998, 54/1999, 22/2001 i 33/2004).
6. Zakon o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", br. 9/2002 i 87/2002).
7. Zakon o obimu sredstava i učešću opština, gradova i grada Beograda u porezu na zarade i porezu na promet u 2004. godini ("Službeni glasnik RS", broj 33/2004).
8. Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 53/1995, 3/1996, 54/1996 i 32/1997).
9. Zakon o komunalnim delatnostima ("Službeni glasnik RS", br. 16/1997 i 42/1998)
10. Zakon o preduzećima ("Službeni list SRJ", br. 29/1996, 33/1996, 29/1997, 59/1998, 74/1999, 36/2002)
11. Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa ("Službeni glasnik RS", br. 25/2000, 25/2002)
12. Zakon o javnim nabavkama ("Službeni glasnik RS", br. 39/2002)
13. Zakon o privatizaciji ("Službeni glasnik RS", br. 38/2001, 18/2003)
14. Zakon o koncesijama ("Službeni glasnik RS", broj 55/2003)
15. Zakon o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", br. 20/1992 i 48/1993).
16. Zakon o ministarstvima ("Službeni glasnik RS", br. 19/2004 i 84/2004).
17. Zakon o radnim odnosima u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 48/1991, 66/1991, 39/2002).
18. Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni list SRJ", br. 33/1997 i 31/2001).
19. Zakon o upravnim sporovima ("Službeni list SRJ", broj 46/1996).
20. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama ("Službeni glasnik RS", broj 45/1991).
21. Zakon o matičnim knjigama ("Službeni glasnik RS", br. 15/1990, 57/2003)

22. Uredba o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta ("Službeni glasnik RS", br. 3/1992, 36/1992, 60/1993, 5/1995).
23. Zakon o radu ("Službeni glasnik RS", br. 70/2001 i 74/2001).
24. Zakon o javnim službama ("Službeni glasnik RS", br. 42/1991, 71/1994)
25. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ("Službeni glasnik RS", 62/2003, 64/2003)
26. Zakon o osnovnoj školi ("Službeni glasnik RS", br. 50/1992, 22/2002)
27. Zakon o srednjoj školi ("Službeni glasnik RS", br. 50/1992, 34/1996, 23/2002, 25/2002)
28. Zakon o delatnostima od opšteg interesa u oblasti kulture ("Službeni glasnik RS", broj 49/1992)
29. Zakon o kulturnim dobrima ("Službeni glasnik RS", broj 71/1994)
30. Zakon o bibliotečkoj delatnosti ("Službeni glasnik RS", 34/1994)
31. Zakon o javnom informisanju ("Službeni glasnik RS", broj 43/2003)
32. Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 66/1991, 83/1992, 53/1995)
33. Zakon o zaštiti od elementarnih i drugih većih nepogoda ("Službeni glasnik RS", br. 20/1977, 27/1985, 52/1989)
34. Zakon o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik RS", broj 47/2003)
35. Zakon o uslovima za obavljanje prometa robe, vršenju usluga u prometu robe i inspekcijском nadzoru ("Službeni glasnik RS", br. 39/1996, 20/1997, 46/1998)
36. Zakon o turizmu ("Službeni glasnik RS", br. 35/1994, 38/1994, 48/1999)
37. Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Službeni glasnik RS", 49/1992, 46/1995, 54/1996, 14/2000).

B. Literatura

1. Vajdenfeld, V. i Vesels, V., *Evropa od A do Š*, Beograd, 2003.
2. Đorđević, S., *Renesansa lokalne samouprave: uporedni modeli*, Beograd, 2003.
3. Jovičić, M., *Regionalna država*, Beograd, 1966.
4. Jovičić, M., *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama*, Beograd, 1974.
5. Marinković, R., *Lokalna samouprava*, Beograd, 1995.
6. Marković, R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995.
7. Popović, S., *Regionalizacija u svetu i kod nas*, Beograd, 1983.

8. Pusić, E., *Komuna i općina*, Zagreb, 1981.
9. Pusić, E., *Upravni sistemi, I*, Zagreb, 1985.
10. Ramljak, M., *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb, 1982.
11. *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Beograd, 2002.