

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 4

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2014

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Korice

Marija Vuksanović

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-469-1

Tiraž

300

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизacija у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 4 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2014 (Beograd : Dosije studio). – 355 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 300. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-469-1

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 212155404

ТРАНСФОРМАЦИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Апстракт

Локална самоуправа, двојачко схваћена, аутономни је систем управљања на подручју ужем од подручја државе, али и усавом јарантовано право грађана. У себи обухвата неколико идеја. Прва је остварење права грађана на самоорјанизовање ради задовољења потреба које су од значаја за локално становништво, друга је приближавање државне управе као јавне службе њеним крајњим корисницима, грађанима и, коначно, идеја одређења полова од локалној значаја који се сављају у надлежности органа локалне самоуправе уз обезбеђење неопходне самосталности у доношењу прописа и вршења полова. Такво поимање локалне самоуправе произлази из теорија ујавној и усавној права, али и из популата Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године¹, усвојене од Европској савета, која јамчи основе изв. локалне демократије. Како се наша држава, пошисивањем Споразума о стабилизацији и придруживању², оределила за улазак у Европску унију, прихватајући европске вредности, најједноставније схваћене као високо постављене стандарде остварења људских права и слобода, по ћемо овим радом покушати да сагледамо колико је локална самоуправа, онако како је конципирана у нашем праву, близу онемо што наша држава жели да постигне, а по је идеал дефинисан правом Европске уније.

Кључни појмови: *Право грађана. – Аутономни систем управљања. – Локална самоуправа у Републици Србији. – Право Европске уније.*

* Катарина Раковић, МА, судијски сарадник, кандидаткиња докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру предмета Право Европске уније на докторским академским студијама на Правном факултету Универзитета у Београду.

1 Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године, „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 70/2007.

2 Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, с друге стране, потписаног 29. априла 2008. године у Луксембургу, „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 83/2008.

1. УВОД

Локална самоуправа је оригинална и основна организација власти. Развијеност локалне самоуправе је и један од услова демократије и правне државе. Како је самоуправа локалним заједницама право грађана гарантовано уставом, за државу оно значи обавезу да створи услове за континуирано функционисање локалне заједнице као целине.

Прве форме локалне самоуправе могу се препознати у Европи XV и XVI века у виду комуна, средњовековних градова којима су краљ или феудалци путем повеља и статута давали статус слободних градова. Ипак, отацбином локалне самоуправе, онакве каквом је данас познајемо, сматра се Енглеска.

Европском повељом о локалној самоуправи из 1985. године, усвојеном од Европског савета, која јамчи основе тзв. локалне демократије, разрађују се најважнији елементи статуса локалне самоуправе. Тако, локалну самоуправу одликује неколико карактеристика: изворна надлежност, одлучивање непосредно или путем представништва, финансијска средства, самосталност осликана и кроз право на удруживање локалних заједница у савезе и заштита права на локалну самоуправу.

У Европи постоји више облика организовања локалне самоуправе. Док је у Енглеској, уобличена актима парламента и повељама, локална самоуправа формирана у виду округа, срезова и парохија, Француска познаје општине, департмане и регионе, с тим што и градске и сеоске општине третира на исти начин (тзв. монотипне општине). Локална самоуправа може бити организована као једностепена као у Швајцарској, двостепена или тростепена, односно вишестепена у Енглеској или Француској. Степен учешћа грађана у управљању локалном заједницом такође са разликује од земље до земље (непосредно или у облику кабинетске владе у Француској итд.). Локална самоуправа се формира према критеријумима који се углавном тичу хомогености, привредних капацитета локалне заједнице и гравитирања одређеним институцијама од виталне важности за њено функционисање. Још један од услова њеног опстанка јесу финансијска средства која црпи из изворних прихода али и из државног буџета, с обзиром на то да, осим изворних полова од непосредног интереса за њене чланове, извршава и послове поверене законом.

У Србији, јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд, како прописује Устав Републике Србије из 2006. године³ који одређује положај јединица локалне самоуправе, надлежност општина, правне акте које доноси, органе, надзор над њеним радом и заштиту. Закон о локалној самоуправи⁴ разрађује ове категорије и установљава обавезу Републике односно територијалне аутономије да обезбеде сред-

3 Устав Републике Србије из 2006. године, „Службени гласник РС”, бр. 98/2006.

4 Закон о локалној самоуправи – ЗЛС, „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014.

ства јединици локалне самоуправе када извршава права и дужности из круга поверених послова. Такође, Влада Републике Србије основала је 27. новембра 2003. године Агенцију за развој инфраструктуре локалне самоуправе чији је главни задатак помоћ општинама и јавним комуналним предузећима чији су оснивачи општине, да сакупе финансијска средства неопходна за реализацију пројеката од приоритетног значаја за развој општинске инфраструктуре, уз донацију Европске агенције за реконструкцију и сарадњу међународних организација и институција, тј. банака за развој – Европска банка за обнову и развој, Светска банка и друге, а Законом о министарствима из 2007. године⁵ предвиђено је формирање Агенције за развој инфраструктуре локалне самоуправе као стручне службе Владе Републике Србије чији је циљ равномерно подстицање развоја и унапређење инфраструктуре локалне самоуправе повезивањем финансијских организација, представника надлежних органа других земаља, градова и општина и одређивањем тзв. приоритетних инвестиционих пројеката.

2. ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

„Локална самоуправа је аутономни систем управљања на подручју ужем од целокупног подручја државе... то је оригинерна основа организације власти у једној држави коју врше локални органи.”⁶ Професор Лилић истиче да локална самоуправа у себи садржи појам локалне управе, те да је њен основни смисао у задовољењу потреба становника који су настањени на њеној територији.⁷ Такође, наглашава да је право на локалну самоуправу обавеза државе. Овакав закључак на најбољи начин дефинише значај локалне самоуправе те и нашу заинтересованост за ову тему јер „данас не можемо говорити о правној држави, демократији и плурализму интереса без одговарајућег степена развијености локалне самоуправе”.⁸ С једне стране, локална самоуправа је заправо право (уставног ранга) грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и путем слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да у границама закона уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.⁹ С друге стране, локална самоуправа за државу представља обавезу да

5 Закон о министарствима из 2007. године, „Службени гласник РС”, бр.43/2007.

6 Вид. А. Ђурђевић, *Локална самоуправа*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду 1997, 1.

7 С. Лилић, *Ујравно љраво и ујравно љроцесно љраво*, Службени гласник, Београд 2008, 204.

8 С. Ђорђевић, Б. Раичевић, В. Гоати, М. Дамјановић, *Модернизација локалне власти – На љрају нове љредузетњичке улоје*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2002.

9 Како је дефинише чл. 2 Закона о локалној самоуправи.

омогући вршење права његовим носиоцима, да обезбеди механизме за остварење права на локалну самоуправу, тј. дефинише законске претпоставке вршења права у пуном обиму, правно уреди облике вршења права, али и да штити носиоце права од незаконитог делања органа локалне самоуправе прописујући механизме заштите законом, штитећи у првом реду уставност, али и законитост.

Из мноштва дефиниција локалне самоуправе произлазе њена обележја: грађани слободно бирају своје представнике у локалним заједницама у виду представничког тела или непосредно одлучују о питањима од интереса за њихову заједницу, локална самоуправа подразумева организациону и персоналну самосталност локалних институција, уставом је утврђен круг самоуправних, локалних послова које локалне заједнице могу самостално обављати, локална самоуправа има сопствена, самостална финансијска средства и сопствене приходе, чији су извори и намена утврђени буџетом локалне заједнице, уставом и законом је утврђена заштита самоуправних права која омогућава уредно функционисање локалне самоуправе.¹⁰

3. НАСТАНАК, РАЗВОЈ И ОБЛИЦИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Локална самоуправа, онаква каквом је познајемо данас, настала је у Енглеској која је прва имала оригинерне и самосталне облике управљања на ужим територијама. Временом, локална самоуправа чак и тамо где је дубоко укорењена полако је губила на значају препуштајући примат држави и државној власти која је преузела регулисање и нормирање питања која се умногоме тичу саме егзистенције грађана. Ова тенденција последица је јачања централизма у свету, стварања и развоја великих политичких странака чији су интереси везани за политику на вишем нивоу од локалног, државном нивоу, затим повећања процента учешћа државних финансијских средстава у буџету локалне самоуправе па самим тим и ограничавања финансијске самосталности локалне самоуправе, те ограничења нормативне самосталности и коначно све већом тежњом за уједначавањем појединих система од значаја за целу државу стварајући јединствено школство, здравство, правосуђе и др.

Ипак, да је значај локалне самоуправе велики, сведочи постојање Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године, која дефинише најважније елементе статуса локалне самоуправе. Чланом 3 Повеље утврђено је да локална самоуправа подразумева право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним деловима јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва. Повеља за државе чланице даје одреднице на који начин локална самоуправа може (или мора) бити остварена. Она предвиђа да се основна права и дужности локалних власти

10 Више о обележјима локалне самоуправе: Р. Марковић, 491–498.

утврђују уставом или законом, те да су права поверена локалним властима пуна и искључива, да се локална самоуправа остварује путем савета или скупштина, састављених од чланова изабраних на слободним изборима, тајним гласањем, на основу непосредног, општег, за све једнаког бирачког права... које право неће ни у ком смислу умањити зборове грађана и референдуме или било који други вид непосредног учешћа грађана у одлучивању. Европска повеља у члану 8 предвиђа да се све врсте управног надзора над радом локалних власти могу обављати искључиво у случајевима и по поступку предвиђеном уставом и законом, те да је циљ управног надзора једино да обезбеди усклађеност рада локалних власти са законом и уставним начелима. Повеља говори и о сопственим финансијским средствима локалних власти којима ће слободно располагати у оквиру својих овлашћења, о изворима тих средстава, те да држава једино има права контроле над трошењем средстава која сама обезбеђује, али говори и о заштити права на локалну самоуправу као праву локалних власти на правна средства ради обезбеђења слободног обављања својих задатака и поштовања начела локалне самоуправе установљених уставом или законима земље којој припадају. Свакако једно од занимљивијих јесте и право локалних заједница на удруживање, тј. повезивање са истоврсним локалним јединицама у савезе, чија сарадња може бити испољена на различите начине.

4. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

4.1. Појам, надлежност, финансирање њослова, нейосредно учешће грађана, ордани јединице локалне самоуправе, надзор над вршењем локалне самоуправе и заштити

Локална самоуправа у Републици Србији поново је успостављена Уставом Републике Србије из 1990. године¹¹ као једностепена и у оквиру које постоје посебна правила за градове чиме се ублажава иначе доминантна монотипност општине као основне јединице локалне самоуправе.¹² Уставом Републике Србије из 2006. године и Законом о локалној самоуправи прописано је да се локална самоуправа остварује у општини, граду и граду Београду.¹³ Градови и град Београд нису јединствене општине, већ су подељени на градске општине које нису јединице локалне самоуправе јер је њихов степен самосталности далеко мањи од самосталности општина.

11 Устав Републике Србије из 1990. године, „Службени гласник РС”, бр. 1/1990.

12 О развоју локалне самоуправе, као самоуправљању у локалним заједницама Југославије писао је проф. Јован Ђорђевић, у периоду од Другог светског рата до периода након доношења Устава из 1974. године: Ј. Ђорђевић, 686–688.

13 Професор Ратко Марковић сматра да се може говорити о три врсте општина пре него о три јединице локалне самоуправе јер све имају иста права и дужности (самоуправне послове и надлежности предвиђене уставом и законом као изворне надлежности општине и друго), Р. Марковић, 505.

Локална самоуправа у Републици Србији почива на претпоставкама које утврђује сам устав. Према Уставу Републике Србије из 2006. године државна власт је ограничена правом на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, а та права подлежу само надзору уставности и законитости. Устав прописује да се територија и седиште локалних заједница одређују законом (код нас то је Закон о територијалној организацији Републике Србије – ЗТОРС¹⁴). Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности; град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности. Устав прописује и да општина, путем својих органа, у складу са законом уређује и обезбеђује развој комуналних делатности, уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора, стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја, а уређује и обезбеђује и локални превоз, стара се о задовољењу потреба грађана у области просвете, културе, здравства и социјалне заштите, дечје заштите, спорта и физичке културе, о заштити животне средине, културних добара и сл. Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и управља својом имовином, а највиши акт општине је статут, који доноси скупштина општине.¹⁵

Према Закону о локалној самоуправи, општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да путем својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника. Град је јединица локалне самоуправе утврђена законом, која представља економски, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Положај града Београда уређује се посебним законом о граду Београду¹⁶, који има статус посебне територијалне јединице. Локалну самоуправу, дакле, према Уставу и закону, карактеришу једноступеност, основна локална јединица је општина и једина локална јединица, и монолитност јер је локална самоуправа јединствена у свим јединицама, у погледу надлежности, органа и других установа које су им својствене. Другачије, према Уставу Републике Србије из 1990. године у граду су се обавезно формирале две или више градских општина, које су представљале јединице локалне самоуправе, што према Уставу Републике Србије из 2006. године више није случај. Градских општина има у Београду, око 19 и Нишу – пет. „Јединица локалне самоуправе” је заједнички назив за општине, град и град Београд. Општина има 150, а градова 24 са Београдом.¹⁷

14 Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 129/2007.

15 Чл. 188-191 Устава РС из 2006.

16 Закон о главном граду – ЗГГ, „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014.

17 Б. Милосављевић, *Уравно њраво*, Приручник за полагање правосудног испита, Пројурис, Београд 2011, 29.

Јединица локалне самоуправе обавља послове који су њеном изворном делокругу, што је једна од њених основних карактеристика – самосталност у обављању послова од непосредног интереса за локално становништво. Наиме, она самостално доноси и прописе, а обим послова које врши самостално утврђен је Уставом, законом и статутом. С друге стране, јединица локалне самоуправе врши и поверене послове који су јој законом поверени као децентрализованим територијалним заједницама и уз надзорна овлашћења централних органа државне управе који контролишу законитост у обављању ових послова од стране локалне самоуправе, доносећи прописе, друге акте и вршећи управне. Послови јој могу бити поверени не само законом, већи и актом територијалне аутономије из корпуса послова који су у њеној надлежности (попут инспекцијских послова у различитим областима). Такође, ради остваривања својих права или испуњења дужности или пак из потребе локалног становништва, може основати и установе, предузећа или било које друге облике организација које би вршиле јавну службу као одговор на потребе локалног становништва.

Према важећем Уставу Републике Србије, изворни послови су одређени системом набрајања (енумерације). Наиме, Устав прецизно наводи шта све спада у послове јединице локалне самоуправе који су од непосредног, заједничког и локалног интереса за локално становништво, а који се ближе одређују законом, статутом и другим општим актима. Тако, према Закону о локалној самоуправи, општина путем својих органа уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, коришћење грађевинског земљишта и пословног простора, локални превоз, одржавање локалних путева и улица, просвету, културу, здравствену и социјалну заштиту, спорт, туризам, угоститељство, занатство и трговину, заштиту животне средине, коришћење пољопривредног земљишта и др. Општина доноси свој буџет, урбанистички план, план развоја, прекршајне прописе, утврђује своје симболе, утврђује језике и писма националних мањина у службеној употреби, управља имовином, организује заштиту од елементарних непогода, успоставља службу правне помоћи и стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини.

Закон о локалној самоуправи прописује да се послови државне управе могу поверити законом свим или појединим општинама, у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. Најчешће, јединице локалне самоуправе као поверене обављају послове инспекцијског надзора из различитих области (здравство, животна средина, просвета, промет роба и услуга и др.), али и послове вођења разних евиденција, матичних књига. Поверени послови су и даље послови Републике Србије, али се њихово вршење поверава недржавним органима, локалној самоуправи, за шта морају имати специјално законско овлашћење, у односу на изворне послове код којих јединице локал-

не самоуправе уживају аутономију у односу на државу. С обзиром на то да и аутономна покрајина може поверити послове из своје надлежности локалној самоуправи, Закон о утврђивању надлежности АПВ¹⁸ одређује који су послови од покрајинског, а који од општег интереса за Републику Србију јер од тога да ли је конкретно питање од локалног, покрајинског или републичког значаја зависи и који ће орган по том питању решавати. Град има надлежности општине (јединица је локалне самоуправе), али и друге надлежности државне управе који су му поверени законом, а статутом града се може предвидети формирање две или више градских општина на територији града и одредити њихова надлежност. „Положај града Београда уређује се посебним законом” (Устав РС). Према Закону о главном граду, статутом се образују градске општине којима се утврђују послови из надлежности града Београда. Градске општине имају статус правног лица. Према чл. 8 ЗГГ, град Београд има и засебне надлежности, поред оних које по Уставу и закону имају општина и град, као што су заштита вода (инспекцијски надзор у области водопривреде, издавање одобрења за постављање пловних објеката и одговарајући надзор), послови који се тичу путева – некатегорисаних, улица и државних путева осим аутопута, образовање комуналне полиције, заштита од пожара, а могу оснивати телевизијске и радио-станице, новине и др.

Финансирање локалне самоуправе, услови и поступак под којима се јединице локалне самоуправе задужују уређени су законом о финансирању јединице локалне самоуправе.¹⁹ Јединица локалне самоуправе, како смо раније навели, има своју имовину од које такође може остваривати приходе, ставити је под хипотеку или залогу или располагати њоме на други законом прописан начин. Имовином јединице локалне самоуправе управљају органи јединице локалне самоуправе, самостално и у складу са законом. Послови јединице локалне самоуправе финансирају се из буџета Републике Србије, изворних прихода и евентуално буџета аутономне покрајине када су послови аутономне покрајине поверени јединицама локалне самоуправе, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине. Средства која чине буџет јединице локалне

18 Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине, „Службени гласник РС”, бр.99/2009, 67/2012. Одлуком Уставног суда Републике Србије чак 22 одредбе тог закона оцењене су као неуставне, међу којима су одредбе о Новом Саду као главном граду Покрајине, та да Војводина може оснивати своје представништво у Бриселу и др. Такву одлуку Уставни суд је образложио полазећи од тога да је децентрализација државне власти један од основних принципа прокламованих Уставом, и да је једино уставотворац овлашћен да одреди границе децентрализације. Како „важећи Устав таксативно наводи области у којима аутономна покрајина може имати сопствене надлежности и истовремено је утврдио да ће се законом одредити која су то питања у овим областима од покрајинског значаја”, Уставни суд је утврдио да су неуставне оне одредбе Закона којима се АП Војводини преносе надлежности у областима које нису предвиђене Уставом: Одлука Уставног суда ИУз бр. 353/2009, објављена „Службеном гласнику РС”, бр. 67/2012.

19 Закон о финансирању локалне самоуправе, „Службени гласник РС”, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013.

самоуправе обезбеђују се из изворних прихода, уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода утврђених законом. Ипак, ако јединица локалне самоуправе није у могућности да обезбеди средства из сопственог буџета за обављање послова из своје надлежности, обезбеђују се допунска средства из државног буџета. Локална самоуправа изворна средства обезбеђује из прихода остварених на својој територији – пореза на имовину, локалне административне таксе, боравишна такса, локалне комуналне таксе, накнада за коришћење грађевинског земљишта, накнада за уређивање грађевинског земљишта, заштиту и унапређење заштите животне средине, новчане казне из прекршајног поступка.

Грађани могу остваривати своје право на локалну самоуправу непосредно путем грађанске иницијативе, збора грађана, референдума и месне заједнице.²⁰ Грађанска иницијатива покреће се статутом утврђеним бројем потписа грађана. Њоме грађани могу предложити скупштини јединице локалне самоуправе да донесе акте којима се уређују питања из надлежности јединице локалне самоуправе, да промени статут или пак да распише референдум. На другој страни права грађана стоји дужност скупштине да о предлогу грађана одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима. Збор грађана се сазива за део територије јединице локалне самоуправе утврђен статутом, расправља и може давати предлоге о питањима која су у надлежности органа јединице локалне самоуправе, а захтеве и предлоге усваја већином гласова присутних и упућује их скупштини или органима и службама јединице локалне самоуправе, који су дужни да размотре захтеве и предлоге и о њима заузму став или донесу одговарајућу одлуку или меру, о чему ће обавестити грађане. С друге стране, скупштина јединице локалне самоуправе може на сопствену иницијативу да распише референдум о питањима из своје надлежности, а дужна је да га распише на предлог најмање 10 одсто бирача од укупног бирачког тела у јединици локалне самоуправе. Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Таква одлука је обавезна и скупштина јединице локалне самоуправе не може је ставити ван снаге нити се може мењати изменама и допунама у периоду од годину дана од њеног доношења.

За разлику од претходних облика, месна заједница је облик сталног непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, као облик интересног самоорганизовања грађана, а ради рационалнијег и ефикаснијег остваривања заједничких интереса и права. Једна месна заједница може се основати и за два или више села, а могу се оснивати и у градским насељима – кварт, четврт и сл. О образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница одлучује скупштина општине или града, уз претходно прибављено мишљење грађана. За месну заједницу је специфично то да она има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању. Такође,

20 Чл. 67-77 Закона о локалној самоуправи.

одлуком скупштине општине или града може се појединим или чак свим месним заједницама поверити вршење одређених послова из надлежности општине или града, наравно уз обезбеђивање средстава у те сврхе.

Органи локалне самоуправе су скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа²¹.

Скупштина општине је највише локално представничко тело и једино је скупштина општине уставна категорија, јер су остали органи предвиђени законом и статутом општине. Према Уставу Републике Србије²², скупштина доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум. За разлику од републичке скупштине, скупштину општине не чине посланици већ одборници чији је број одређен статутом, а које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем. Тамо где је становништво мешовитог националног састава мора постојати сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини.

Председник општине и општинско веће су извршни органи општине. Председник општине је иносекторни извршни орган општине и по положају је и председник општинског већа, које је колегијални орган у општини. Кандидата за председника општине предлаже председник скупштине општине. Кандидат за председника из реда одборника предлаже свог заменика кога бира скупштина исто као и председника општине. Председник општине представља и заступа општину, предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина, усмерава и усклађује рад општинске управе, доноси појединачне акте и врши друге послове. Он представља и општинско веће, сазива и води његове седнице, одговоран је за законитост рада општинског већа и дужан је да обустави од примене одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону.

Општинско веће је колегијални извршни орган и чине га председник општине, заменик председника општине и чланови општинског већа (који не могу истовремено бити и одборници у скупштини), чији се број утврђује статутом општине и које бира скупштина општине тајним гласањем. Мандатар кандидата за чланове општинског већа је кандидат за председника општине, па када скупштина одлучује о кандидату за председника општине, одлучује и о избору заменика председника општине и чланова општинског већа. Док је председник општине председник општинског већа по положају, заменик председника општине је члан општинског већа по функцији.

Општинско веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, врши надзор над радом општинске управе, поништава и укида акте општинске управе који нису у са-

21 Чл. 27–64 Закона о локалној самоуправи.

22 Чл. 191 Устава Републике Србије.

гласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине, решава у управном поступку у другом степену у управним стварима из надлежности општине, стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике Србије, односно аутономне покрајине, извештава скупштину општине о извршавању одлука и других аката скупштине општине, поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области, даје сагласност на акт начелника општинске управе о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе. Када престане мандат скупштини општине, престаје мандат и извршним органима општине, који у том случају обављају текуће послове из своје надлежности све до ступања на дужност новог председника општине и општинског већа, или председника и чланова привременог органа, уколико је дошло до распуштања скупштине.

Орган општине који је носилац управне функције јесте општинска управа. Она се образује као јединствен орган, мада се могу образовати и општинске управе за поједине области тамо где општине броје преко 50.000 становника. На челу општинске управе налази се начелник који за свој рад и рад управе одговара скупштини општине и општинском већу у складу са статутом општине и актом о организацији општинске управе. И када образована као јединствен орган, у оквиру општинске управе могу се образовати унутрашње организационе јединице за вршење сродних послова. Општинска управа припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће, извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа, решава у управном поступку у првом степену у управним стварима из надлежности општине, обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине, извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини и обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.

Органи града су скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа, те се одредбе Закона о локалној самоуправи које се одnose на општину сходно примењују на органе и надлежност органа града. Што се тиче града Београда, у њему се поставља и градски менаџер који је заправо помоћник градоначелника у области економског развоја у градској управи и градски архитекта у области урбанизма.

Надзор над функционисањем локалне самоуправе врше Влада и ресорно министарство, којима су Уставом и законом дати различити механизми контроле, ради обезбеђења уставности и законитости поступања, у виду обустављања извршења акта јединице локалне самоуправе, покретања одговарајућих поступака, укидања или поништавања аката органа локалне самоуправе или пак распуштања скупштине јединице локалне самоуправе.²³

23 Чл. 192 Устава РС и чл. 78-87 Закона о локалној самоуправи. Контрола управе може бити и неформалног облика, односно контрола цивилног сектора, што је

Заштиту права, локалне самоуправе могу тражити и по Уставу Републике Србије и по Закону о локалној самоуправи преко органа одређеног статутом јединице локалне самоуправе, омбудсмана и Савета за међунационалне односе. Орган одређен статутом јединице локалне самоуправе може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона или другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине пред Уставним судом, или изјавити жалбу Уставном суду против појединачних аката или радњи државних органа или органа јединице аутономне покрајине којима се онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.²⁴

5. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ О НАПРЕТКУ СРБИЈЕ ЗА 2014. ГОДИНУ²⁵

Европски савет одобрио је Републици Србији статус кандидата у марту 2012. године, а касније је одлучио да отвори приступне преговоре који су формално отпочели у јануару 2014. године. Споразум о стабилизацији и придруживању између Србије и ЕУ ступио је на снагу у септембру 2013. године.

Сваке године, почев од 2005. за тадашњу Државну заједницу Србију и Црну Гору, па од 2006. за Републику Србију, Европска комисија извештава Савет и Парламент о напретку Србије у европским интеграцијама, процењујући напоре наше државе да испуни критеријуме и услове из процеса стабилизације и придруживања. Извештај о том напретку увек има исту структуру и обухвата опис односа РС и ЕУ, анализу стања у Србији у погледу политичких критеријума за чланство, али и економских критеријума, испитивање капацитета Србије да преузме обавезе које проистичу из чланства односно правне тековине изражене

пракса у свету, али и код нас. Више: <http://www.cesid.org/images/Prirucnik%20za%20pracenje%20rada%20lokalne%20samouprave.pdf>, 14. септембар 2014.

24 Чл. 193. Треба разликовати жалбу Уставном суду која се подноси у пет случајева тачно одређених Уставом (на одлуку донету у вези са потврђивањем мандата народног посланика, против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције, против одлуке Народне скупштине о престанку функције јавног тужиоца, ако се појединачним актом онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине и у случају онемогућавања вршења надлежности општине појединачним актом или радњом државног органа или јединице аутономне покрајине) и уставну жалбу предвиђену чл. 170 Устава РС која се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Уставна жалба детаљније је регулисана Законом о Уставном суду, „Службени гласник РС”, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013, уз одлуку Уставног суда РС.

25 Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015, Брисел, 8. октобра 2014, СВД (2014) 302, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

у Уговорима, секундарном законодавству и политици ЕУ. Сам напредак се процењује на основу већ донетих одлука, усвојеног законодавства, али можда и најважније – на основу спроведених мера.

У најновијем Извештају Европске комисије за 2014. годину из Брисела, из октобра, у оквиру сегмента који се односи на демократију и владавину права, сагледани су, између осталог, и избори спроведени на локалном нивоу у светлу поштовања основних принципа спровођења фер и демократских избора, при чему је нађено да су, конкретно и на нивоу града Београда, били инклузивни и транспарентни са стварно понуђеним избором гласачима и ефикасним процедурама, те да је кампања протекла мирно уз неколико изолованих инцидената и случајева застрашивања гласача, а да је генерално правни оквир који се тиче спровођења избора, па и локалних, у складу са међународним стандардима. Ипак, запажено је да неке од препорука међународних посматрача избора у Србији нису биле спроведене, као што су оне које се односе на транспарентност финансирања кампање. Што се тиче локалне самоуправе, оцењено је да је административни и управљачки капацитет на локалном нивоу и даље слаб, те да постоје знатне разлике међу општинама. Према запажању Комисије, Национални савет за децентрализацију и међуминистарска комисија задужена за финансије општина остали су и даље неактивни, а уочено је и да не постоје инструменти за праћење функција које су делегиране општинама. Критике су упућене и на лоше спровођење закона о финансирању општина, у смислу израчунавања износа средстава одређених за пренос од министарстава. Коначно, локалне власти се недовољно консултују поводом доношења прописа који су од интереса за локалне власти, односно локалну самоуправу, а правни оквир који се односи на локалну самоуправу мора бити унапређен.

Европска комисија, генерално говорећи о положају државних службеника у државној управи, али и на локалном нивоу, запажа да се на службенике на локалном нивоу у недостатку посебних прописа, примењују општи прописи о раду, те да је неопходно извршити реформе у погледу одређивања статуса локалних службеника, обуке службеника на локалном нивоу и њиховог стручног усавршавања.

Оно што је истакнуто као позитивно, свакако је развој цивилног друштва који је највећи управо на локалном нивоу.

Посебан сегмент Извештаја Комисије тиче се способности преузимања обавеза које се тичу чланства у Европској унији. У оквиру различитих поглавља о локалној самоуправи говори се у контексту поштовања људских права, односно стварања амбијента за остваривање тих права кроз нормативну активност и практичну делатност, како државе у целини, тако и локалних посленика. У погледу права детета, недостатак финансијских средстава препознат је као једна од главних препрека инклузији деце са сметњама у развоју у редовним школама на локалном нивоу, те Комисија сматра да на нивоу локалне заједнице треба у овој области објединити здравствене услуге, услуге образовања и социјал-

не заштите. Услуге подршке лицима која припадају социјално рањивим групама и лицима са инвалидитетом и даље су веома ограничене, те овим лицима треба пружити већу подршку и омогућити социјалну инклузију лица са инвалидитетом у погледу запошљавања, образовања и доступности услуга на нивоу локалне заједнице. Када су у питању права националних мањина, уочено је да су локални савети за међуетничке односе недовољно искоришћени, а да је неопходно увећати заступљеност националних мањина и у локалним органима власти. Побољшање је уочено на пољу сарадње са локалним властима поводом стамбеног збрињавања Рома и других облика помоћи. О неопходном већем ангажовању локалне самоуправе говори се и у погледу решавања статуса избеглица, а већи број општина је усвојио локалне акционе планове за побољшање положаја избеглица и интерно расељених лица. Неопходна је боља координација рада свих институција укључених у рад на ирегуларним миграцијама на локалном нивоу. У области трговине људима, проширена је мрежа локалних тимова за сузбијање трговине људима и распрострањена је на седамнаест локација у Републици Србији. У погледу финансијске контроле, инсистира се на већем разумевању управљачке одговорности стандарда интерне контроле, како на централном, тако и на локалном нивоу.

6. ЗАКЉУЧАК

Држава се више не може посматрати одвојено од грађана, као апстрактна појава чија су основна средства наредба и сила. Држава има социјалну функцију коју може остварити једино непосредним увидом у потребе својих грађана и омогућеним приступом грађана државним институцијама. Ипак, и поред свих услова за то, државна управа није у могућности да сагледа све проблеме становништа и нужно мора имати своје „агенте” на локалном нивоу. И поред тога, иако су декларативно грађани у њеном фокусу, испоставе државне управе на локалу остају верне интересима који нису од значаја за локално становништво већ за државу као целину (убирање пореза за републички буџет и сл.). Из тих разлога, свест о томе да проблеме локалног становништа најбоље познају становници тог подручја, развија се концепт о локалној самоуправи који подразумева слободу и самосталност локалног становништва да одлучују о питањима који су од великог значаја за њихов свакодневни живот. Алексис де Токвил је, управо пишући о слободи, говорио о локалној самоуправи као њеној основи, као инструменту који државну власт претвара у службу која грађанима показује своје другачије лице, да постоји због грађана, да би њима живот учинила бољим.

Без обзира на то како је регулисана унутрашњим правом држава чланица, Савет Европе указао је на то да остварења људских права нема без успостављања локалне самоуправе, апострофирајући све оне особине и достигнута права које савремена локална самоуправа мора поседо-

вати да би вршила своју основну функцију. Локална самоуправа постоји у читавом свету и тешко је замислити да се живот у локалној заједници одвија без полуга дефинисаних законом које ће локалном становнишву омогућити решавање свакодневних проблема. Правом грађана на локалну самоуправу ограничава се државна власт и тиме спречава њена самовоља у односу на грађане и успоставља контрола ради бољег функционисања државе у складу са њеним основним функцијама, а том праву одговара обавеза државе да створи услове за континуирано функционисање локалне заједнице као целине и њена детаљна регулисаност законом у складу је са том обавезом. У нашој земљи, локална самоуправа је издигнута на највиши ниво и уставна је категорија што јој даје јачу снагу и ефикаснију заштиту од евентуалне повреде. Иако је сама посебно право, остварењем права на локалну самоуправу остварује се и читав корпус људских права која гарантују Устав и међународни акти.

Правне државе нема без локалне самоуправе, али ни демократије, која у свом правом и чистом облику постоји управо када грађани непосредно учествују у обављању послова локалне самоуправе, код нас нарочито у месним заједницама које су облик сталног учешћа грађана у вршењу послова од интереса за локално становништво.

*Katarina Raković, MA**

TRANSFORMATION OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Summary

Local self-government, in the same time, represents an autonomic management system of the area narrower than state, but also right guaranteed by Constitution. It involves several ideas. The first is the realization of citizens' rights to be self-organized in purpose of satisfying the needs that are important for local population, the other is approaching the state administration as public service to its final users, citizens, and finally, the idea of defining the tasks of local importance which is placed under the responsibility of the local authorities with providing the necessary autonomy in regulation and performing tasks. This idea of local government derives from the theories of Administrative and Constitutional law, but also from the postulates of the European Charter of Local Self-Government adopted by the European Council in 1985, which provides the fundamentals of local democracy. Our country accepted European values as a consequence of its determination entering the European Union, understood as

* Katarina Raković, MA. Court assistant, PhD candidate, Faculty of Law, University of Belgrade. The work is the result of research within the European Union Law course at the doctoral studies at the Faculty of Law, University of Belgrade.

high standards of providing and respecting the basic human rights and freedom, by signing the Stabilisation and Association Agreement (SAA), and that's the reason why this Paper analyses is about local self-government in our country, how it was conceived in our law, perceiving how near is that concept to the ideal of local self-government defined by European Union law.

Key words: The right of citizens. – Autonomic management system. – Local self-government in the Republic of Serbia. – EU law.