

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

МИЛОШ Д. СТАНОЈЧИЋ

**ЕГЗЕКУТИВА У ЈЕДИНИЦАМА
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ У СВЕТЛУ КОМПАРАТИВНИХ
ИСКУСТАВА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2022.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

MILOŠ D. STANOJČIĆ

**EXECUTIVE IN LOCAL SELF-
GOVERNMENT UNITS OF THE REPUBLIC
OF SERBIA IN THE LIGHT OF
COMPARATIVE EXPERIENCES**

DOCTORAL DISSERTATION

Belgrade, 2022

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

Др Добросав Миловановић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Др Владан Петров,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Др Добросав Миловановић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Др Предраг Димитријевић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Датум одбране докторске дисертације:

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Наслов докторске дисертације:

ЕГЗЕКУТИВА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СВЕТЛУ КОМПАРАТИВНИХ ИСКУСТАВА

„Добра управа није замена за самоуправу.“

Махатма Ганди

„Битка за слободу:

Свеобухватна колекција списа и говора

о садашњој ситуацији“,

The Floating Press, 2014, 74

Сажетак

Егзекутива у локалној самоуправи у Републици Србији представља једну од најзначајнијих области функционисања управе у целини. Специфичан положај локалне самоуправе, њена суштинска разноврсност а формална монотипност, турбулентан историјат у контексту различитих државних уређења, кадровски и финансијски капацитет, централизовани политички утицај, изборни систем, али и бројна друга питања обликују тренутно стање егзекутиве у локалним самоуправама у Републици Србији. Сваки од органа локалне егзекутиве има своје специфичности и у различитим областима погоднији или мање погодан простор и капацитете за функционисање. Однос према државном нивоу егзекутиве незаобилазна је област за подробно разматрање. Међу бројним проблемима у функционисању егзекутиве локалне самоуправе могу се разликовати они који су системске природе и на које локална самоуправа није могла да утиче, с једне стране, и они који су резултат објективних тешкоћа и слабости у управљању пословима, с друге стране. Један од кључних проблема је монотипни систем локалне самоуправе, који општинама са малим бројем становника и малим кадровским капацитетима додељује превелике послове за њих, а велике општине и градове спутава да преузму многе послове који су од локалног интереса и које би могли ефикасно да обављају. Недостатак људских, финансијских и техничких ресурса у одређеном броју локалних самоуправа, првенствено оних са малим бројем становника, доводи до неадекватне организације егзекутиве, која због тих недостатака није и не може да буде прилагођена потребама грађана и привреди.

Кључне речи: локална егзекутива, органи власти, локална самоуправа, државна управа, монотипност, кадровски ресурси, финансирање, организација, буџет, однос различитих нивоа власти, однос органа локалне самоуправе

Научна област: Право

Ужа научна област: Уставно право

INFORMATION REGARDING DOCTORAL DISSERTATION

Title of doctoral dissertation:

EXECUTIVE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE LIGHT OF COMPARATIVE EXPERIENCES

“Good government is no substitute for self-government“,
Mahatma Gandhi
“Freedom's Battle:
Being a Comprehensive Collection of Writings and Speeches
on the Present Situation”,
The Floating Press, 2014, p. 74

Summary

The executive in local self-government in the Republic of Serbia represents one of the most important areas of functioning of the administration as a whole. The specific position of local self-government, its essential diversity, and formal monotype, turbulent history in the context of different state organization, personnel and financial capacity, centralized political influence, electoral system, but also numerous other issues form the current state of executive in local governments in Serbia. Each of the bodies of the local executive has its own specifics and in different areas more suitable or less suitable space and capacities for functioning. The attitude towards the state level of the executive is an unavoidable area for detailed consideration. Among the numerous problems in the functioning of the executive local self-government, there are those that are systemic in nature and which the local self-government could not influence, on the one hand, while the other group consists of those that are the result of objective difficulties and weaknesses in business management. One of the key problems is the monotypic system of local self-government, which assigns too many jobs to municipalities with a small population and small staff capacity, and prevents large municipalities and cities from taking over many jobs that are of local interest and could be performed efficiently. The lack of human, financial and technical resources in a certain number, above all local governments with a small population, leads to inadequate executive organization, which is not adapted to the needs of citizens and the economy.

Keywords: local executive, authorities, local self-government, state administration, monotype, human resources, financing, organization, budget, relationship of different levels of government, relationship of local government bodies

Scientific field: Law

Scientific subfield: Constitutional law

САДРЖАЈ

1. УВОД.....	1
2. ЛОКАЛНА ЕГЗЕКУТИВА У НАЦИОНАЛНОЈ ИСТОРИЈИ	5
2.1. Кнежевина и Краљевина Србија (1804–1918)	5
2.2. Прва Југославија – раздобље између два светска рата	13
2.3. Друга Југославија (1945–1992)	16
2.4. Трећа Југославија (1992–2003).....	20
3. УПОРЕДНА ИСКУСТВА ЕГЗЕКУТИВЕ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА И СТАНДАРДИ САВЕТА ЕВРОПЕ	22
3.1. Узорне европске земље.....	22
3.1.1. Традиција и специфичности локалне егzekутиве у Великој Британији.....	22
3.1.2. Регулисање локалне егzekутиве у Немачкој	29
3.1.3. Положај локалне егzekутиве у Чешкој	34
3.1.4. Локална егzekутива у Мађарској	38
3.2. Земље региона (бивше југословенске републике)	42
3.2.1. Локална егzekутива у Словенији	42
3.2.2. Локална егzekутива у Хрватској	45
3.2.3. Локална егzekутива у Босни и Херцеговини	48
3.2.4. Локална егzekутива у Северној Македонији	53
3.2.5. Локална егzekутива у Црној Гори.....	56
3.2.6. Кратак упоредни преглед	59
3.3. Европска повеља о локалној самоуправи	61
3.4. Правне тековине Европске уније од значаја за локалну самоуправу.....	68
4. УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ОКВИР ЕГЗЕКУТИВЕ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ.....	74
4.1. Уставни основ.....	74
4.2. Законски оквир	77
4.2.1. Скупштина општине / града.....	84
4.2.2. Председник општине / градоначелник.....	87
4.2.3. Општинско / градско веће	89
4.2.4. Општинска / градска управа.....	91
5. ПРОБЛЕМИ У ФУНКЦИОНИСАЊУ ЛОКАЛНЕ ЕГЗЕКУТИВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И МОГУЋА РЕШЕЊА	94
5.1. Однос егzekутиве градова и општина и централног нивоа власти.....	94
5.2. Финансирање рада егzekутиве	101
5.3. Међусобни однос органа егzekутиве локалних самоуправа	107
5.4. Проблем монотипности	117
5.5. Недовољно корићење законских механизма и института	121

5.5.1. Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе	121
5.5.2. Јединствено управно место	126
5.5.3. Јавно-приватно партнерство и концесије	131
5.5.4. Примена електронске управе	133
6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	138
7. ЛИТЕРАТУРА	149

1. УВОД

Егзекутива у локалној самоуправи у Републици Србији темељ је за обављање послова управе у целини. Органи општине су, сходно законским одредбама, скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа. Дакле, од четири органа општине чак три чине његову егзекутиву, и то председник општине, општинско веће и општинска управа. Органи извршне власти на локалном нивоу обављају стотине послова из различитих области и њихово поступање најнепосредније утиче на живот грађана. Реч је о пословима и из категорије изворних и из категорије поверених послова. То су десетине области, као што су социјална заштита, инвалидска заштита, заштита животне средине, урбанизам и градња, стамбена област, комунална област, саобраћај, планирање и многе друге. Наиме, сви грађани се, у већој или мањој мери, ослањају на активности локалне самоуправе, односно њене егзекутиве, па је основни разлог за одабир теме управо то што вршење послова извршне власти снажно и непосредно утиче на свакодневни живот грађана. Уједно, овим радом се настоји да се утврде проблеми у функционисању извршне власти на локалном нивоу и да се постави оквир за отклањање тих проблема.

Проблеми и потешкоће могу се разврстати у неколико група. Прво би требало обратити пажњу на чињеницу да неки од тих органа извиру једни од других, а пре свега начинити осврт на постојање зависности једног органа од другог и баланса, а неретко и непостојања равнотеже, у њиховом функционисању. Однос председника општине и општинске управе, а посебно однос општинског већа и општинске управе изискује подробније сагледавање. Предмет разматрања ће бити адекватност поделе надлежности и њихово преплитање, узимајући у обзир капацитете тих органа за вршење тих послова.

Друго, однос локалне и државне егзекутиве заслужује посебан осврт и анализу. Утицај државног нивоа власти на локални ниво је у неким случајевима на граници прихватања концепта локалне самоуправе. Због тога је циљ овог рада и да се осветле ситуације које подразумевају поверавање послова без повратне информације са локалног нивоа. Такво поступање приликом додељивања послова државне управе, првенствено према оквирној процени могућности локалне заједнице да их обавља, ствара бројне тешкоће у функционисању целокупног система егзекутиве локалне самоуправе. Отежано поступање егзекутиве у локалним самоуправама последица је, између осталог, доношења закона и подзаконских аката без утврђивања потреба и могућности локалних самоуправа, односно без консултација са локалним самоуправама. Нејасан је, па чак и није дефинисан критеријум за поделу изворних и поверених послова, што додатно утиче на неадекватно делегирање тих послова и на финансије локалних самоуправа, имајући у виду да се таксе наплаћују у републички или локални буџет на основу тога да ли су послови сврстани у једну или у другу групу. Само извршавање закона и подзаконских аката централног нивоа власти неадекватно се надзире, а локалној егзекутиви се не дају савети и потребна мишљења о извршавању тих прописа. Последица свега тога је да их локалне самоуправе различито тумаче и различито поступају. Евентуални инспекцијски надзор државног нивоа се своди на кажњавање, а изостаје превентива и давање конкретних мишљења и савета. Најзад, непосредан вид комуникације са грађанима се у највећој мери и одвија на релацији са органима егзекутиве, а не са скупштинама градова и општина.

Трећа група проблема, вероватно најзначајнија, јесте монотипност локалне самоуправе, чија је последица да се општинама са малим бројем становника и малим кадровским и финансијским капацитетима додељују за њих преобимни и технички сложени послови, док се великим општинама и градовима онемогућава да преузму многе послове који су од локалног интереса и које би могли ефикасно да обављају. Надлежности градова су готово истоветне надлежностима општина. Такав положај градовима не пружа прилику да фактичким капацитетом управљају својим заједницама и да се развију у носиоце развоја читавог подручја. Послови који су поверени локалним самоуправама разликују се по областима, пошто постоје области у којима су поверени значајни послови и оне у којима то није случај, иако су по капацитетима који се захтевају слични првој групи. Недостатак кадровских, финансијских и техничких ресурса у одређеном броју општина и градова, пре свих локалних самоуправа са малим бројем становника, узрокује неадекватну организацију егzekутиве, која није, а због тих недостатака и не може да буде прилагођена потребама грађана и привреди. У претходном периоду је било различитих покушаја да се побројани недостаци превазиђу појачаним информисањем грађана о надлежностима и административним поступцима које спроводе органи локалне егzekутиве, отварањем услужних центара, радом на култури комуникације и слично. Ипак, ти напори углавном нису дали жељени резултат.

Четврта, незаобилазна, група проблема коју треба разматрати јесте финансирање рада егzekутиве, нарочито имајући у виду да у тој области изостају предвидљивост и континуираност. С обзиром на то, изостаје и могућност локалних власти да планирају и доцније спроводе капиталне пројекте и да адекватно излазе у сусрет потребама грађана. Посебно треба имати на уму да је Република Србија на зачељу у погледу расхода за капиталне инвестиције на локалном нивоу. У сваком случају, појам егzekутиве се не може одвојити од појма добре управе и од чињенице да се највећи број послова односно административних поступака спроводи на нивоу егzekутиве градова и општина, значајно више него на другим нивоима власти.

Пета група проблема, која прожима све остале, јесте кадровски капацитет. Општине у крајевима који су економски неразвијени и чије становништво одлази са тог подручја суочавају се са недостатком кадрова за обављање високостручних послова, али и са проблемом финансирања обављања изворних и поверених послова. Све то је у актуелном тренутку појачано ограничавањем запошљавања, са циљем финансијске консолидације управе у целини. Не треба пренебрегнути ни друге узроке, као што су вишедеценијски неадекватан одабир кадрова, немогућност напредовања, изостанак система кажњавања и награђивања, изражени утицај политике, ниске зараде.

Да би егzekутива могла ваљано да функционише, неопходно је препознати начела на којима почива и радити на њиховој имплементацији и развоју у сваком конкретном случају. Начела егzekутиве би могла да се групишу у одређене подобласти, као што је законитост у раду, која је премиса доброг поступања. Са том категоријом заједно иду и стручан и ефикасан рад и поступање. Друга подобласт би могла да буде окренутост потребама грађана, односно отвореност у раду и доступност услуга свим грађанима. Изостанак дискриминације (националне, језичке, расне, религијске, политичке...) постулат је који треба да се поштује без изузетка у поступању. На то се надовезује нужност да се према грађанима поступа са поштовањем, да се прихватају различите могућности и потребе грађана. Посебну подобласт би могле да заокруже независност и непристрасност у раду. Дакле, реч је о потреби за стварањем и одржавањем стручног и етичког ауторитета запослених у органима, али и самих органа. Најзад, не треба

заборавити ни потребу за поштовањем приватности грађана, њихових хтења и начина за остваривање одређених права или испуњавања обавеза. Већ и пуко набрајање грубих оквира за успостављање добре егзекутиве која треба да одговори потребама грађана указује на сложеност овог задатка. За његово остварење треба пронаћи и утврдити јасне механизме, који морају да буду мерљиви. Одговорност у раду представља једну од претпоставки. То се односи на одговорно управљање развојем, одговорно управљање материјалним средствима, али, још битније, одговорно управљање кадровима. Ти механизми би требало да буду успостављање система одговорности функционера и запослених, али и отвореност за оцене грађана. Друга претпоставка би требало да буде транспарентност рада свих органа егзекутиве локалне самоуправе. Истовремено би требало остварити и транспарентност утврђивања, доношења и спровођења буџета. Изузетно је значајна и транспарентност спровођења административних поступака, са циљем да их грађани потпуно разумеју и лакше остварују своја права. Не треба заборавити ни највећу могућу отвореност јавних набавки и, на крају, али као један од најзначајнијих видова, коришћење механизма непосредног учешћа грађана у раду, сходно законским одредбама. Већ је поменута нужност остваривања равноправности и поштовања једнакости грађана. За ту категорију је, такође, значајно утврдити мерљиве механизме, на пример, шири обим права из делокруга социјалне заштите, позиционирање мањинског становништва и слично. Ефикасност у раду је вероватно једна од најзначајнијих претпоставки и стога завређује и највећу пажњу. У најкраћем, треба установити различите категорије бројних проблема у функционисању егзекутиве градова и општина и наћи простор за њихово превазилажење одговарајућим, мерљивим механизмима.

Укратко, предмет разматрања треба да се у једном делу сведе на анализу утицаја државног нивоа на локалну егзекутиву, путем позитивних прописа и стратешких докумената, али и надзора и рада инспекција, узевши у обзир механизме утицаја на рад локалне егзекутиве односно механизме заштите од централног нивоа власти. Финансирање рада локалне егзекутиве је незаобилазан сегмент за утврђивање суштинске самосталности, самим тим и квалитета рада органа егзекутиве, а који у овом моменту не пружа довољан ниво предвидљивости. Већ је поменут један од суштинских проблема, а то је неуравнотежен однос самих органа на локалном нивоу, њихових надлежности за које често не постоје капацитети, а то представља једну од упоришних тачака анализе. Полазни проблем локалних самоуправа, превасходно органа егзекутиве, јесте монотипност, који ће, због тога, бити посебан сегмент разматрања. Најзад, одређену целину ће представљати и неискоришћени, а могући механизми за побољшање рада односно пружања услуга од стране локалних органа. Све то ће бити сагледано у светлу упоредноправних примера држава које представљају колевку локалне самоуправе, али и оних које су сродне са државом Србијом према броју становника или истом државном односно правном нуклеусу.

Структура рада је осмишљена тако да се најпре излаже историјат локалне самоуправе на подручју Србије, почевши од периода Кнежевине Србије, па све до Државне заједнице Србија и Црна Гора. Наиме, тек сагледавањем историјата локалне самоуправе може да се дође до јасних узорка настанка савремених института. Наредни сегмент је посвећен упоредним искуствима локалне егзекутиве, са посебним освртом на узорне европске земље, попут Велике Британије и Немачке, али и сагледавању локалне егзекутиве земаља бивших југословенских република јер је то јединствена прилика да се уоче добра и лоша решења у развоју локалне самоуправе земаља које су потекле из истог државног и правног нуклеуса. Следе разматрање уставног и законског оквира

егзекутиве у локалним самоуправама, који представља институционални оквир, и сагледавање органа егзекутиве у актуелном законском контексту. Потом се у раду подробније излаже о проблемима у функционисању локалне извршне власти у Републици Србији, који се групишу на оне који су последица односа централне власти према локалној егзекутиви и на оне проблеме коју су последица дефицита кадровских и финансијских капацитета саме локалне егзекутиве. Најзад, рад садржи закључна разматрања у којима се сажимају проблеми и евентуална решења проблема са циљем да се унапреде организација и функционисање локалне егзекутиве.

2. ЛОКАЛНА ЕГЗЕКУТИВА У НАЦИОНАЛНОЈ ИСТОРИЈИ

Србија је стотинама година била под турском влашћу, због чега није било развоја локалне егзекутиве већег обима. Упркос томе, локална власт је део националне свести вековима уназад. Њен корен сеже још у средњи век, али су њено сазревање пратили бројни потреси и у периоду под влашћу Отоманске империје и у време када је Србија добила независност. Страна власт, па ослобођење праћено апсолутистичком владавином, а потом и централизацијом у разним модалитетима нису погодвали замаху локалне власти и њених органа.

2.1. Кнежевина и Краљевина Србија (1804–1918)

Као што је већ речено, корени локалне власти сежу у средњовековну Србију у којој су трговачки, рударски и приморски градови добијали различите привилегије од централне власти. Период владавине династије Немањића одликовао је значај жупа и градова, али бројни аутори сматрају да се не може говорити о локалној самоуправи и њеним органима у савременом значењу. Модерна локална самоуправа настала је у свету много касније, у позном средњем веку, у форми слободних градова и комуна, пре свега у Енглеској, Шведској и Немачкој, па се народна самоуправа која је постојала у средњовековној Србији не може сматрати локалном самоуправом у модерном смислу већ само њеном претечом.¹

Током турске власти самоуправа је обухватала два облика, села и кнежине.² Условно, можемо дати поставку да је реч о органима у селима и кнежинама. Оборкнез – кнежински кнез имао је улогу извршног, али и судског органа, осим тога што је представљао кнежину пред турским властима. С друге стране, кнежине су имале скупштине, које су утврђивале издатке, конкретније „сума пореза и друге дажбине које је имало платити цело село, доношење инвестиционе одлуке око изградње заједничких објеката (цркве, пута и сл.), као и друге одлуке од већег значаја за кнежину“.³ Временом су кнежине постајале све значајније, па су им већ од друге половине XVIII века прошириване надлежности и повећан им је број поверених послова. Из ових навода су изостављене нахије Београдског пашалука, пошто није реч о локалној самоуправи.⁴

Мора се истаћи да различити аутори различито вреднују наведене облике самоуправе односно њене органе у овом периоду. С једне стране се налазе ауторитети, као што је Ружица Гузина, који сматрају да се иза такве самоуправе у суштини крио механизам за богаћење сеоских, кнежинских и нахијских старешина. С друге стране су аутори као што је Никић, који заузима став да су кнежине „уживале пуну аутономију“, да су биле „управне и аутономне јединице“ и да је српски народ такву самоуправу високо

¹ О развоју локалне управе и самоуправе у српској средњовековној држави и у време турске власти погледати: Добросав Миловановић, *Правно устројство локалне самоуправе*, Београд 1994, 78–86.

² Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, Београд 1999, 108–109 и 256–257.

³ Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Београд 1998, 192.

⁴ „Нахије су биле највеће територијалне јединице, али нису биле значајне за народну самоуправу већ за турску власт.“ Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Београд 2011, 179.

вредновао.⁵ Трећу групу аутора представља Радивоје Маринковић, који, говорећи о локалној самоуправи у том периоду, наводи да се „она мора оценити као изузетно значајна институција која је допринела очувању националног бића српског народа и традиционалних облика демократије“, али да је учешће народа у таквој самоуправи „било скромно“ и да је та самоуправа скривала „једну веома лукаву замку која је имала да олакша Турцима владање народом“.⁶

Интересантно је да је један од разлога за подизање Првог српског устанка управо укидање привилегија локалне власти од дахија.⁷ Тај разлог може да изазове забуну јер је апсолутистичка Карађорђева власт укинула самоуправу на локалном нивоу. „Карађорђе је сматрао да је кнежинска и нахијска самоуправа имала оправдања у време турске окупације, јер је омогућавала да се сачувају народност и вера, да се учврсти народни дух и народ припреми за устанак. Пошто су ти разлози престали самим ослобођењем, нестала је и потреба за постојањем народне самоуправе.“⁸

Окончањем Првог српског устанка поново је уведена народна самоуправа у пређашњем облику. Ипак, ситуација се мења избијањем Другог српског устанка. Извршиоци турске власти су били локални органи, с једне стране, а органи народне самоуправе, с друге стране. Милош Обреновић је настојао, а доцније је и успео да преузме део ових првих функција, док је други део учинио зависним, попут полицијске функције. Све то је водило укидању народне самоуправе и успостављању централизма у Кнежевини.

Милошево становиште се није разликовало од поменутог Карађорђевог. Центризована власт је била основна тежња, а снажна локална самоуправа је тумачена као опасност. С обзиром на то, као и бројне сурове кораке ка успостављању апсолутизма, органи локалне самоуправе нису могли да се зачну, а „нахијски и кнежински кнезови постају органи личне Милошеве власти који обезбеђују ред и поредак у народу“.⁹ Такав приступ није остао без реакције и довео је до Милетине буне, којом је тражено уређење власти доношењем устава. Као последица, 1835. године је донет Сретењски устав,¹⁰ који је суспендован већ у марту исте те године, непуна два месеца након доношења. „До примене ‘Сретењског устава’ није ни дошло, али, без обзира на то, он је имао значајан утицај на јачање свести о потреби успостављања каквог таквог уставно-правног поретка у Кнежевини Србији као аутономној провинцији у саставу турског царства.“¹¹ Други устав, ако се тако може рећи, био је, за разлику од првог дуговечан – трајао је читаве три деценије. Донет је 1838. године, у форми султановог хатишерифа. Ипак, по својој садржини био је значајно мање напредан него Сретењски устав. Турским уставом је уведен „двојни централизам“, јер је власт подељена између кнеза и Савета, што је довело до Милошеве абдикације. Владавина уставобранитеља која је уследила значила је „обезбеђивање личне и имовинске сигурности грађана, а у

⁵ Федор Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Београд 1927, 24–25.

⁶ Маринковић (1998), 195.

⁷ Милован Миловановић је крајем XIX века писао: „Народ српски у Кнежевини Србији устао је на оружје против Турака 1804. године и после херојске борбе од 1804–1813. године под предвођењем Карађорђевићем и обновљења под Милошем 1815. године извојевао је себи аутономна права, из којих је се последњих деценија овога века развила независна држава српска – данашња Краљевина Србија.“ Милован Ђ. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд 1997, 145.

⁸ Маринковић (1998), 197.

⁹ Александар Б. Ђурђев, *Локална самоуправа*, Нови Сад 2003, 56.

¹⁰ Детаљније о Сретењском уставу: Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, Београд 1999, 272–276.

¹¹ Маринковић (1998), 202; Јовичић (1999), 295.

функцији тога замена обичајног права писаним законодавством и архаичне организације власти и управљања, модернијом организацијом судства, управе и полиције на принципима централизма и хијерархије“.¹² Србија је подељена на седамнаест округа, окрузи су били подељени на срезове, а срезови на општине. С обзиром на изражен централизам, ни тај период није могао да погодује развоју локалне самоуправе односно њених органа.

Први закон о општинама донет је 1839. године. У том закону се разликују среске и варошке општине, а Београду је дат посебан положај.¹³ Општинама су биле наметнуте велике обавезе, а истовремено су им ограничена овлашћења. Обавезе су груписане у три велике целине: 1) чување поретка и обезбеђивање имовинске и личне сигурности грађана; 2) пружање помоћи сиромашним, презадуженим и социјално угроженим грађанима; 3) задаци у просвети, односно „народном школству“.¹⁴ Општине нису имале довољно прихода и „све до 1864. општине су газдовале без буџета. Једино јемство против њиховог распикућства састојало се у томе, што се већи издаци, на пример зидање цркава, школе, суднице, нису могли чинити без владиног одобрења“.¹⁵

Општински органи су били општинари – општински одбор примирителни суд. „Општински одбор је био нека врста представничког органа“¹⁶, чији су се чланови бирали или непосредно или посредно, у зависности од величине општине. Ипак, општински одбор није имао велика овлашћења и превасходно се сводио на надзор над радом општинског суда.

Општински суд се састојао од главног кмета и два помоћника, које је бирао општински одбор. Власт је била концентрисана у рукама главног кмета, што није могло да погодује развоју тог органа, али је омогућавало бројне злоупотребе. Ипак, и општински суд је био под контролом државних органа, и то окружног суда и среског начелника. Могућности надзора државе над радом општинских органа биле су велике, а временом су повећаване. Према оцени Радивоја Маринковића, три су кључне карактеристике положаја општина у том периоду: „законом је ограничено непосредно учешће (грађана у вршењу функција општине, М. С.); примирителни судови, нарочито кметови, у већем су степену били органи државе, него општинске самоуправе, па је, у складу с тим и контрола народа над њиховим радом била слаба, а државна јака; најзад, што је општина била значајнија (Београд и маловарошке општине), самоуправа је била мања, услед јачег надзора државних органа“.¹⁷ С обзиром на све то, према описаним законским решењима, очигледно је да није реч о локалној самоуправи већ о продуженој руци централне власти. У Србији је „успостављена строга централизација власти с олигархијским карактеристикама. Ова олигархијска власт, од олигархије народних старешина, које су, макар симболично, означавали неку везу с народом, временом еволуира у олигархијско-бирокуратску, губећи тиме и тај симбол.“¹⁸

Ситуација се није поправила ни за време друге владавине кнеза Михаила Обреновића јер су локалне јединице биле потпуно потчињене централној власти.¹⁹ Централизација

¹² Маринковић (1998), 204.

¹³ У том смислу: Димитријевић, Вучетић, 180.

¹⁴ Ружица Гузина, *Општина у Србији 1839–1918*, Београд 1976, 70.

¹⁵ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, Сабрана дела, том III, Београд 1990, 372.

¹⁶ Маринковић (1998), 206.

¹⁷ Маринковић (1998), 209.

¹⁸ Радивоје Маринковић, Саво Марковић, *Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918*, Београд 1995, 42.

¹⁹ „Овакво устројство општина и однос државних органа према њима показивао је централистичко уређење без никакве локалне самоуправе.“ Димитријевић, Вучетић, 182.

власти је и у овом периоду доминантна карактеристика. „Свођење улоге народа на масу која има само да слуша заповести, у начелу је искључивало било какву локалну самоуправу, па је, сагласно томе, основни смисао закона био да општину потчини власти и претвори је у њен најнижи орган.“²⁰ Законом о устројству општина и општинских власти из 1866. године прописано је да „општине и општинске власти стоје под врховним надзором државног правитељства“. Треба указати на то да тај закон није садржао одредбе о општинским изворима прихода. Законом је било утврђено да је кмет „прво лице и највиша власт“ у општини, а од општинских органа били су предвиђени општински збор, општински суд и општински одбор. Општински збор је подразумевао учешће пунолетних становника општине. Ипак, истовремено су предвиђени и посебни услови за стицање својства члана општине, па је значајан број грађана био лишен права да учествује у раду збора. Основна функција збора била је да бира посланике и поверенике за народну скупштину, одборнике и њихове заменике за народни одбор, а за сва остала питања давао је мишљења. Збор је сазивао општински суд, а радом збора је руководио кмет. Општински суд је био најзначајнији орган у општини. Њега су чинили кмет и два кметска помоћника, при чему је у Београду и другим окружним варошима било могуће да се, уз одобрење министра унутрашњих дела, постави више од два помоћника. Сви чланови општинског суда бирани су на неодређено време, све док општина не донесе одлуку да изабере нове чланове. Ипак, „сходно начелу централизације, општински суд је стајао у чиновничкој потчињености према надзорној власти, па су кмет и његова два члана остајали у својим звањима докле је ова њима била задовољна“.²¹ Општински суд је имао бројне функције, а пре свих је била полицијска функција, која је била веома широко дефинисана Законом. Општински суд је бирао извесне локалне функционере, управљао имовином, располагао приходима, предлагао општинском одбору суму приреза, вршио надзор, издавао уверења итд. Општински суд је имао и овлашћења да предлаже општински буџет. Одборнике општинског одбора је бирао општински збор. У састав одбора улазили су и чланови општинског суда. За одборника и заменика могао је бити изабран сваки грађанин општине који је имао право гласа на збору. Мандат одборника је трајао четири године, али се половина мењала на сваке две године и о томе се одлучивало коцком. „Већ сама чињеница да је кмет истовремено био председник суда, председник општинског одбора, сазивач и председавајући општинског збора, говори да је он био главна власт у општини.“²² Основна функција општинског одбора била је да надгледа рад општинског суда, на чији се рад могао жалити надзорној власти и тражити смењивање или кажњавање општинских службеника. Одбор је имао овлашћења да одобрава буџет, да разматра предмете које му упути општински суд и да даје сагласност за одређене издатке, задуживање, управљање општинским добрима, разрезивање приреза итд.

Занимљиво је решење да су општински органи морали одмах да изврше наредбе надзорних органа, а тек након извршења су могли да се жале. Надзорна власт је најнепосредније утицала на општинске органе јер је потврђивала избор председника и чланова општинског суда, а могла је и да их разреши функција. Општине нису имале готово никакву самосталност и представљале су само подручне органе окружних и среских начелстава.²³ „Кратко речено, наведеним законским решењима општинска самоуправа у потпуности је неутралисана.“²⁴ Светозар Марковић је био на становишту

²⁰ Маринковић (1998), 210.

²¹ Марко Павловић, *Правна европеизација Србије 1804–1914*, Крагујевац 2008, 367.

²² Маринковић (1998), 213.

²³ Јовановић (1990b), 375–377.

²⁴ Ђурђевић, 59.

да „наша општина није ни у чему самостална“ и да „стоји непосредно под туторством полиције“.²⁵

Намесничким уставом, који је уследио, локална самоуправа није била посебно предвиђена већ је само наведено да су општине „самосталне у својој управи, сходно прописима закона“.²⁶ Иначе је задржано законодавство које је важило пре доношења тог устава, све до 1875. године када је Закон о општинама измењен и допуњен. Проширена је и улога општинског збора (он је сада бирао све општинске органе, а проширен је и круг грађана који су учествовали у његовом раду), а овлашћења надзорне власти над општинама су у великој мери ограничена. Поменута законска решења нису имала дугу примену, пре свега због рата са Турском 1876. године.

Када је Србија 1878. године стекла државну независност, престала је да постоји локална самоуправа у сваком облику. Наиме, те године је донет закон којим су укинута сви облици општинске самоуправе и над општинама је уведен потпуни полицијски надзор. „Тако је први дан независне Србије обележен ликвидирањем остатака локалне самоуправе.“²⁷ Централистичке тежње су биле веома изражене на штрб локалне самоуправе. „У првом раздобљу развоја Србије преовлађивале (су) централистичке тенденције, тако да су територијалне јединице биле готово искључиво подручне јединице централне власти.“²⁸ Устав Краљевине Србије из 1888. године био је врло исцрпан у погледу локалне самоуправе и посвећује јој читаво поглавље. Још значајније је да се њиме предвиђа начело децентрализације за разлику од начела деконцентрације које је пре тога постојало.

Уставом из 1888. године општине су као најуже и основне јединице локалне самоуправе у Краљевини Србији имале „своју самоуправу“, а као општински органи били су предвиђени општински суд, општински одбор и општински збор, који су били задужени „за вршење општинских послова“. Избори за локалне органе били су непосредни, при чему је, осим цензуса по полу, постојао имовински цензус јер је носилац бирачког права на општинским и окружним изборима био сваки српски грађанин „члан дотичне општине или округа, који, уз друге законске услове, плаћа држави 15 динара непосредне порезе на годину“. Уставом је било предвиђено да, осим самоуправних делокруга, јединице локалне самоуправе имају и поверене делокруге јер је било прописано да су оне дужне да, осим општинских и окружних послова, обављају и државне послове које су им законима одређене.

Уставом је још било предвиђено да се за финансијске одлуке великог значаја мора имати сагласност локалног представништва. Тако се општински намети нису могли установити без одобрења општинског збора. Године 1889. донет је Закон о општинама. Према тим законским актима, ефективна локална власт се вршила у општинама. Као последица прихватања начела децентрализације, „у односу на ранији период, овим законима побољшан је положај општине и учињен напредак у њеној аутономији“.²⁹

²⁵ О покрету за самоуправу, која је потекла од идеја Светозара Марковића, опширније погледати: Павловић, 367–368.

²⁶ „Устав од 1869. посветио је свој IX одељак ‘Општинама и правним лицима’. Јовичић (1999), 195; Маринковић (1998), 222.

²⁷ Маринковић (1998), 222.

²⁸ Јовичић (1999), 125.

²⁹ Димитријевић, Вучетић, 182.

Тим законом су утврђене надлежности општине као јединице локалне самоуправе кроз надлежности сваког од општинских органа. Као органи општине, Законом су предвиђени општински збор, општински суд и општински одбор. Општински збор су чинили сви становници општине са правом гласа на изборима, односно пунолетни становници који су плаћали петнаест динара непосредног пореза годишње, и сви пунолетни чланови породичне задруге, чак и ако сви скупа нису плаћали петнаест динара пореза. Одређене категорије лица биле су лишене права да гласају на збору (официри, војници, осуђена лица, лица под истрагом или стечајем, лица која дугују порез...). Општински збор је имао надлежности изборног, финансијског, комуналног и саветодавног карактера, а најважније су биле избор општинских функционера (председника, кметова и њихових помоћника, одборника и њеихових заменика...), одлучивање о спајању и раздвајању општина и села и одлучивање о општинском прирезу, задуживању општине и већим издацима. Општински збор је сазивао општински суд на захтев окружног одбора, државне власти, општинског одбора, по сопственој иницијативи или на захтев одговарајућег броја грађана.

Најзначајнији општински орган је био општински суд, који је имао судска, управна и извршна овлашћења. Он је, као судски орган, био надлежан да одлучује у кривичним и грађанским стварима, уколико за њих није била прописана надлежност државних судова. С друге стране, његове надлежности као управног органа биле су да води рачуна о реду и безбедности у општини и да извршава законе и друге државне прописе, комуналне послове (на пример, старање о чистоћи, надзирање трговаца или старање о томе да „родитељи шаљу децу у школу“). Општински суд је водио рачуна о имовини и одлучивао о разрезивању приреза, као и о вођењу матичних књига, бирачког списка, списка пореских обвезника... „На основу ових овлашћења лако је закључити да је општински суд био најзначајнији орган власти у општини, како у погледу вршења судскополицијских (државних) функција, тако исто и у вршењу општинских послова.“³⁰

Општински одбор је био орган који је биран да води рачуна о „општинским интересима“ и ради „надгледања рада општинског суда“, са мандатом од две године. Његова најважнија овлашћења су била усвајање буџета, разматрање трошкова, давање сагласности за ванредне општинске издатке... Спољни надзор је имао два вида, зависно од тога да ли се радило о изворним или повереним пословима. У првом случају, надзор је обухватао само законитост рада општинских органа, док се у другом случају простирао и на целисходност тог рада.³¹ Органи надзора су имали могућност да опомињу општинске органе, да их упућују да поступају у складу са законима и наредбама и да их новчано кажњавају уколико не извршавају та упутства. Могли су и да задрже од извршења решења и одлуке општинских органа, о чијој је законитости након тога одлучивао Државни савет. Државни органи су имали и право да врше поједине општинске послове, ако их општински органи не би извршавали, и то о трошку општине, и да предлажу смену и кажњавање оних лица која су одговорна за такво нечињење. Такође, државни органи су имали право да надзиру локалне финансије јер су могли да прегледају касу и рачуне општинског суда. Сви наведени облици надзора били су законом детаљно уређени, чиме је ограничена могућност за њихову евентуалну злоупотребу. Спољни надзор је, према закону, без сумње био веома значајан

³⁰ Маринковић (1998), 226.

³¹ „Надзирани су сви послови изван самоуправног делокруга општине, а у пословима самоуправног делокруга контролисана је само законитост рада.“ Димитријевић, Вучетић, 183.

елемент система локалне самоуправе у Србији.³² „Решењима овог закона, у односу на претходно стање, учињен је значајан напредак у развоју локалне самоуправе.“³³

Уставом из 1888. године било је предвиђено да су окрузи јединице локалне самоуправе, и то највишег нивоа. Носилац државне власти у округу био је окружни начелник, којег је именовао краљ. Начелник је био задужен да се стара о одржавању реда, али је имао и надзорну улогу у погледу рада свих јединица локалне самоуправе. „Српски окружни начелник остао је сличан француском префекту, како по положају подређеног органа централне управе, тако и по функцији надзора локалне скупштине.“³⁴

Као јединица локалне самоуправе, округ је имао следеће органе: окружну скупштину, стални окружни одбор, среске изасланике и секретара скупштине. Ти органи су били задужени за вршење самоуправног делокруга округа (послови имовинског карактера; одлучивање о окружним и среским прирезима, грађење и одржавање зграда, путева, канала; подизање и одржавање школа, болница и апсана; старање о развоју народне привреде и социјалног карактера).

Представнички орган у округу била је окружна скупштина, која је доносила одлуке о окружним пословима, али је имала и надзорну функцију, нарочито над општинама и срезовима. У њен састав улазили су заступници, који су бирани посредно, од кметова и одборника свих општина једног среза. „Укратко, бирали су се срески заступници, а не заступници грађана или општина.“³⁵

Извршни орган у округу за послове из самосталног делокруга био је стални окружни одбор. Његови чланови су бирани из састава окружне скупштине. Ужи састав су чинила три члана, а седнице су одржаване најмање једном месечно. Шири састав су чинили још и срески изасланици (по један из сваког среза у округу). Стални окружни одбор је имао надлежности да припрема предлог буџета, завршног рачуна и приреза; да непосредно управља окружном и среском имовином и врши надзор над општинама у пословима који су се тicali округа и срезова, као и над окружним и среским установама и чиновницима, а могао је у вези са тим радом подносити и представке министру.

Секретар сталног окружног одбора био је „стални пословођа“ окружне скупштине и окружног одбора и шеф канцеларије окружног одбора, који је обављао текуће послове одбора и замењивао председника окружног одбора у његовом одсуству.³⁶ Секретара је бирала окружна скупштина на три године, са могућношћу поновног избора.

Срески изасланици су били чланови окружног одбора. Бирао се по један изасланик из сваког среза. Они су били надлежни за извршавање одлука и наредби окружне скупштине које су се тicale њиховог среза. Такође су сазивали среске скупштине и руководили њиховим радом.

³² „Овим радикалским законом успостављен је троструки надзор над општинама и то: надзор окружне самоуправе, надзор Државног савета и надзор државне полицијске власти.“ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Београд 1997, 161.

³³ Бурђев, 60.

³⁴ Павловић, 374.

³⁵ Маринковић (1998), 231.

³⁶ Погледати: Димитријевић, Вучетић, 183.

Државним ударом од 9. маја 1894. обустављен је Устав из 1888. и враћен је на снагу Намеснички устав из 1869. године, а тиме и Закон о устројству општина из 1866. и Закон о окрузима и срезовима из 1839.³⁷ Тако је поново заустављен развој локалне самоуправе у Србији. Устав из 1901, Закон о устројству општина из 1866. и Закон о окрузима и срезовима из 1839. године измењени су и допуњени, али у смислу веће централизације. Председнике општина је постављао краљ односно министар унутрашњих дела, па је закон довео „председнике општина у потпуну зависност према влади“³⁸.

Уставом из 1901. регулисан је положај општина, али без детаља. Закон о општинама донет је годину дана касније, 1902. године. Органи општине су били идентични као раније: општински збор, општински одбор и општински суд. Општински збор је тело које су сачињавали „прави гласачи“ сваке општине, односно њени чланови који су плаћали најмање петнаест динара непосредног пореза.

Општински одбор је биран на збору и могао је имати од десет до двадесет одборника, а у Београду тридесет. Одборници су имали заменике, а мандат им је трајао две године. Одбор је утврђивао општински буџет, куповину непокретности, давање под закуп општинских добара, решавање о отуђивању општинских добара до одређене вредности, решавао је о оставкама председника суда, кметова и одборника и бирао је општинског лекара, инжењера и ветеринара, на предлог министра.

Општински суд су чинили председник, два кмета и деловођа. Изворне функције општинског суда биле су управљање имовином, брига о општинској сиротињи, издавање уверења, прописивање такси и полицијска функција, односно одржавање реда и мира. Закон о општинама укинут је већ 1903. године.

Након Устава из 1903, исте године је донет и Закон о општинама, који се, иначе, није суштински разликовао од пређашњег закона. „На овај начин су самоуправна права била врло слаба и ограничена.“³⁹ О уређењу округа и срезова донет је нови закон 1905. године, којим је окрузима и срезовима дат одређени самоуправни карактер. Али, „утврђивањем да, поред уобичајених државних послова, окружне и среске власти мотре да ли самоуправне власти у срезу, округу и општини раде у границама закона (чл. 6) и да ли помажу самоуправним властима у вршењу њихових задатака, као и обавезом да самоуправне власти помажу државним, самоуправни органи су сведени на својеврсни помоћни механизам државне власти“.⁴⁰ Ипак, самоуправни органи у округу и срезу били су под врло израженим надзором државних органа, а општине и градови нису могли да поседују своју имовину. Све то наводи на закључак да је у овом периоду начињен корак у назад у погледу локалне самоуправе и њених органа.

Према томе, упркос постојању локалне самоуправе, идеја децентрализације у том периоду није била развијена, заправо, није на прави начин заживела. Све то је имало негативан утицај на установљење односно профилисање органа егзекутиве од зачетака локалне самоуправе у Србији, па све до стварања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

³⁷ Јевтић, Поповић, 163.

³⁸ Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига друга, *Сабрана дела*, том XI, Београд 1935, 271–272.

³⁹ Димитријевић, Вучетић, 185.

⁴⁰ Маринковић (1998), 239; Никић, 330.

2.2. Прва Југославија – раздобље између два светска рата

Првог децембра 1918. године настала је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца и то као унитарна држава, упркос различитостима њених чинилаца. Такав концепт је свакако утицао и на локалну самоуправу и њене органе.

Уставним решењем из 1921. године било је предвиђено да територијалну организацију чине општине, срезови и области, а окрузи су задржани тамо где су раније постојали. Општине су биле јединице локалне самоуправе, док су срезови и области имали елементе и самоуправе и државне власти. У централној Србији је примењиван Закон о општинама из 1903. године, док је у другим подручјима примењивано законодавство које је постојало пре стварања нове државе. У области је постојала обласна скупштина и обласни одбор, који су вршили самоуправне послове предвиђене Уставом и законом. Односили су се на јавне радове, грађевину, привреду, управљање имовином, здравство... „Обласна скупштина имала је генерално уставно овлашћење за доношење обласних уредаба о свим питањима из оквира обласне надлежности, тј. у кругу обласне самоуправе.“⁴¹

Обласни одбор је био извршни орган у области, сачињен од пет до осам чланова, које је бирао скупштина на период од четири године. Чланови су између себе бирали председника. Обласни одбор је спроводио акте које је доносила обласна скупштина, руководио је обласном администрацијом и надзирао рад обласних установа, али је имао и надлежности као што су одлучивање о буџетима одређених општина, доношење привремених уредаба када скупштина није била на окупу, заступање области...

Велики жупан је имао право да задржи акт обласних органа од извршења уколико је сматрао да није у складу са уставом, законом или обласном уредбом. Када обласни органи нису вршили послове на које су били обавезани посебним законима, надзорни органи су их прво опомињали, а затим су имали могућност да сами, на терет обласних органа, изврше те послове.

Срез је био јединица са државним и самоуправним овлашћењима. Послови среза су се односили на финансије, јавне радове, пољопривреду, управљање имовином, саобраћај, установе за кредитирање и узајамну помоћ, помагање трговине... Самоуправни органи у срезу били су среска скупштина и срески одбор.

Након државног удара краља Александра 1929. године, Краљевина СХС, која је до тада била уставна („ограничена“) монархија, постала је апсолутна монархија.⁴² Тиме је укинута локална самоуправа. Закон о обласној и среској самоуправи укинут је 1929. године. Самоуправни органи су распуштени, док су државни органи у нижим територијалним јединицама (срезовима и општинама) задржани. Држава је добила назив Краљевина Југославија и успостављено је девет бановина. „Бановине су имале за циљ да учврсте национални унитаризам и државни централизам“, а „начин на који су биле одређиване, открива да су биле замишљене као средство за постизање

⁴¹ Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 116.

⁴² Јован Стефановић, *Уставно право Југославије и компаративно право*, књига I, Загреб 1965, 229.

националног јединства – интегралног југословенства.⁴³ Уследило је доношење Септембарског устава, којим је краљ проглашен доминантним чиниоцем, а за ову тему је значајно указати да је задржана територијална подела земље на бановине из периода Шестојануарске диктатуре.

Срезовима су управљали срески начелници, који су били представници владе, градским општинама градски начелници, а општинама општинска управа, коју је надзирао министар задужен за унутрашње послове.

„Самоуправни органи“ у бановини били су бановинско веће и бановински одбор. Бановинско веће је бирано на четири године, општим, једнаким и непосредним правом гласа, јавним гласањем. Бановинско веће је из реда својих чланова бирало бановински одбор, који је био самоуправни орган егзекутиве у бановини.⁴⁴ Бановинском већу била је дата власт да доноси бановинске уредбе ради уређивања „поједине гране бановинске управе и живота“, а такве уредбе имале су „у дотичној бановини силу закона“. Бановинске уредбе су биле подвргнуте претходној контроли уставности и законитости, коју је вршио Државни савет. Бан је имао право да обустави све одлуке бановинског већа и одбора, „а краљ је могао на предлог министра унутрашњих послова распустити бановинско веће и пре истека четворогодишњег мандата и наредити изборе за ново веће“.⁴⁵ На тај начин је аутономија бановина изгубила своју суштину.⁴⁶

„Уставом није била уведена самоуправа среза, док су општине одређене као ‘самоуправна тела’.“⁴⁷ Другим речима, у Краљевини Југославији су једино општине представљале облик локалне самоуправе, јер су бановине биле управне области са елементима територијалне аутономије, док су срезови били чисте управне јединице, облик територијалне деконцентрације власти.⁴⁸

Уставом је прописана општинска самоуправа, а општине су одређене као „самоуправна тела“. У том периоду су важила два закона, Закон о општинама и Закон о градским општинама. Надлежности су биле истоветне за обе категорије. То су надлежности у области имовине, финансија, саобраћаја, социјалних служби, здравства, пољопривреде...

Органи општине били су општински одбор и општинска управа, а органи градске општине градско веће и председник. Општинско веће је било представнички орган, који су бирали грађани на период од три године, јавним гласањем.

Општинска управа је била извршни орган општине, који су чинили председник и два до пет чланова. Председник општине је био носилац извршне функције. Грађани су јавним гласањем бирали две трећине чланова већа, док је остале постављао бан односно министар унутрашњих послова. Председник градске општине биран је истовремено са градским већем, тако што је на чело сваке листе постављан кандидат за председника, а мандат је добијао кандидат са листе која је освојила највећи број гласова. Он је био

⁴³ Марковић (2014), 117–118.

⁴⁴ „Бановине су биле и самоуправне јединице.“ Димитријевић, Вучетић, 191. Видети: Марковић (2014), 122.

⁴⁵ Марковић (2014), 123.

⁴⁶ Такво уређење у вези са бановинама је постојало до 1939, када је, на противустанан начин, донета Уредба о Бановини Хрватској (*Службене новине Краљевине Југославије* 194-А-LXVIII, XXI, од 26. августа 1939). Према тој уредби, Бановина Хрватска је знатно територијално увећана, и то у складу са националним принципима, а добила је и веће надлежности и другачију организацију власти него остале бановине. На тај начин настало је асиметрично државно уређење. Након доношења уредбе, Краљевина је била подељена на осам бановина.

⁴⁷ Марковић (2014), 123.

⁴⁸ О положају срезова према Уставу из 1931. године видети: Димитријевић, Вучетић, 190–191.

носилац извршне функције у градској општини и имао је широка овлашћења у вези са одлукама већа, и то припремање и извршавање одлука, одлагање извршења одлука када их је сматрао незаконитим, обустављање извршења одлука када их је сматрао штетним по интересе града и враћање већу на поновно разматрање, подношење одлука на потврду када је то прописано, управљање имовином, доношење одлука о буџету, приходима и зајмовима, градским службеницима и пренесеним делокругом градске општине.

Општине и градови су имали сопствене изворе прихода, а сви приходи и расходи су се утврђивали. Ипак, локална самоуправа у Краљевини Југославији била је „под изузетно строгим надзором државе који је у неким случајевима попримао карактер праве тутеле“.⁴⁹

⁴⁹ Маринковић (1998), 264.

2.3. Друга Југославија (1945–1992)

По окончању Другог светског рата Југославија је постала федерална држава, али истовремено држава са једнопартијским системом. Самоуправе практично није ни било јер су одлуке доносили партијски органи. „Устав од 1946. успоставио је једно етатистичко друштвено и централистичко државно уређење, које је искључивало сваки облик плурализма – идеолошког, својинског, политичког и др.“⁵⁰ Тај устав је за узор имао совјетски Устав из 1936. године. Предвиђени демократски централизам је онемогућавао постојање самоуправе у локалним заједницама. Органи власти у свим тим јединицама били су народни одбори. Административно-територијалне јединице у овом периоду биле су места, градови, градски рејони и насеља, срезови и области, али суштински се утицај надзорних одбора није могао умањити, чиме простора за истинску локалну самоуправу и њене органе није било. У том периоду се одиграо један значајан процес, а то је смањење броја месних одбора са 11.556 на 7.104, што је зачетак концепције великих општина, која се и данас примењује на подручју Републике Србије. Уставним законом из 1953. године почело је стварање самоуправног социјализма, који је подразумевао да је носилац власти радни народ. Народни одбори су проглашени највишим органима власти у општини, граду и срезу. У надлежности су имали овлашћење да уређују питања од општег интереса за заједницу у областима привреде, комуналних служби, социјалног и културног живота и да самостално доносе статут, буџет и друштвени план, право да самостално располажу делом прихода од привредних организација, право на одређени проценат пореза и право увођења сопствених приреза и месних самодоприноса, затим су бирали судије среских и окружних судова и одржавали ред и мир на свом подручју. „Не улазећи на овом месту у подробнију анализу напред набројаних овлашћења народних одбора, напоменућемо само да су сви ови послови, од којих су неки неспорно чисти послови државне власти (надзор над привредним организацијама, избор судија или одржавање јавног реда и мира) сврстани под одредницу самоуправљања грађана.“⁵¹

Године 1955. започето је стварање комуналног система на локалном нивоу. „Идејна основа комуналног система заснивала се на Марксовој концепцији комуне изнетој у ‘Грађанском рату у Француској’, револуционарним искуствима Париске комуне, Лењиновој концепцији власти совјета, радног народа и југословенске идеје и праксе народноослободилачких одбора и непосредном самоуправљању у свим областима друштвеног живота.“⁵² Општина је „потпуно самостална политичка заједница (комуна), која треба да замени државу. Она је алтернатива за друштво без државне власти“.⁵³ „Општина је постала основица целокупног система социјалистичке демократије, са наглашеним привредним функцијама и економском самосталношћу.“⁵⁴ Према Јовичићевом мишљењу, могу се утврдити елементи рационалног карактера у организацији, „три су основна елемента која у подели играју улогу: територија, односно подручје, број становника и економски потенцијал, односно степен развоја“.⁵⁵

⁵⁰ Марковић (2014), 133.

⁵¹ Маринковић (1998), 274.

⁵² Опширно увођењу комуналног система у Југославији: Јован Ђорђевић, *Основни типови локалне самоуправе*, Београд 1957, 48–55; Ђурђев, 70.

⁵³ Димитријевић, Вучетић, 50.

⁵⁴ Ђурђев, 70.

⁵⁵ Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама: Јовичић (1974), 85

Сходно Општем закону о уређењу општина и срезова општина је одређена као политичко-територијална организација самоуправљања, дакле вид организације државне власти. Препрека суштинском развоју самоуправе и њених органа била је у једнопартијском систему и никаквог одлучивања на локалном нивоу није ни било. Управе на локалу су чинили партијски кадрови. Осим тога, треба истаћи и пренормираност, односно велики број прописа различите правне снаге. У том периоду су се десиле две значајне промене. Прво, смањен је број локалних самоуправа односно дефинитивно је прихваћен концепт великих општина. Број локалних самоуправа 1954. године био је 3.912, а 1955. само 1.479. Већ 1963. била је само 581 општина у читавој Југославији. Друга промена је прелазак са вишестепене и политипне на једностепену и монотипну територијалну организацију. За разлику од прве промене, за коју можемо рећи да је издржала тест времена и да даје одређене позитивне резултате, друга је имала негативне последице са којима се и данас суочавају градови, а превасходно општине и њени органи.

Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије територијалне јединице (општина, срез, аутономне покрајине, социјалистичке републике и сама федерација) проглашене су друштвено-политичким заједницама, укинута је хијерархија између њих и уведен је систем међусобних права и обавеза. Општина је, према савезном уставу, имала бројне надлежности: обезбеђење материјалних услова за рад људи и развитак производних снага; усмеравање и усклађивање развитака привреде и друштвених служби; утврђивање и распоређивање средстава за потребе општине; стварање услова за задовољавање материјалних, сооцијалних, културних и других заједничких потреба грађана; усклађивање појединачних и заједничких интереса са општим; остваривање што непосреднијег самоуправљања; организовање органа власти и друштвених служби од заједничког интереса; обезбеђивање услова за остваривање слобода и права грађана; уређивање односа од непосредног интереса за грађане у општини; одређивање општих услова за вршење делатности комуналних и сличних организација; заштита законитости и сигурности људи и имовине; обезбеђивање јавног реда и мира; друштвени надзор и остваривање других функција друштвене заједнице.

Надлежности општине, утврђене савезним уставом на уопштен начин, прецизније су дефинисане републичким прописима (уставом и законима) и статутом општине. Општина је, ради обављања својих послова, имала право да доноси прописе, буџет, друштвени план и да образује фондове и непосредно је извршавала савезне и републичке прописе. „Укратко, општина је обављала све послове друштвене заједнице (читај државе), осим оних које су законом и уставом изричито стављени у надлежност републике и федерације.“⁵⁶ Општина је, дакле, у свом делокругу имала велики део функција које по својој природи припадају државној власти, а мали део оних које се традиционално поверавају локалној самоуправи. Управо се због тога југословенска општина, упркос томе што је располагала врло значајним надлежностима, не може оквалификовати као локална самоуправа према класичним стандардима.⁵⁷ Скупштину општине чинила су два већа, општинско веће и веће радних заједница. Већа радних заједница у општини је могло бити и више, уколико је тако предвиђено републичким уставом. Чланове општинског већа бирали су непосредно сви грађани, а чланове већа радних заједница сви запослени у друштвеном сектору, укључујући и државне

⁵⁶ Маринковић (1998), 284.

⁵⁷ „Као друштвено-политичка заједница основног типа она је имала значајан степен аутономије, али се та аутономија по класичним мерилима не може квалификовати као локална самоуправа.“ Маринковић (1998), 284; Влатковић (2008), 141.

чиновнике и земљораднике (чланове задруга).⁵⁸ Скупштина општине је, на заједничкој седници већа, бирала председника скупштине општине.

Извршни органи скупштине општине били су савети, политичкоизвршни органи који су били образовани за различите области, као што су финансије, привреда, образовање, култура... Њихове чланове бирала је скупштина општине. Општинске управе су биле сачињене од професионалних службеника. Постојали су још општински јавни правобранилац и општински судија за прекршаје, као посебни органи.

Најзначајнији извор финансирања били су доприноси (на личне дохотке, дохотке од пољопривредних делатности, занатских делатности, интелектуалних услуга, ауторских права, патената и техничких унапређења и допринос за коришћење грађевинског земљишта), што је у пракси имало бројне негативне ефекте на привреду у држави.⁵⁹

Формално, грађани су имали право да бирају и да буду бирани у органе самоуправљања предузећа и установа и скупштину општине, да предлажу кандидате за те органе, али и да их опозивају. Суштински, постојала је једна политичка партија, Савез комуниста Југославије, тако да су кадровска питања решавана у оквиру ње. Дакле, кадровске, али и све друге одлуке доносио је Савез комуниста, а све друго је представљало пуку форму. Значајно је да је за време важења Устава СФРЈ из 1963. коначно уобличена концепција великих општина, а њихов број је смањен са 581 1963. године, на 500 1974.⁶⁰ Просечан број становника у општинама био је преко 40.000, а просечна величина територије општине била је око 500 квадратних километара. Додуше, „у тај просек улазила је и општина Врачар са свега 3 km² и општина Никшић са 2.065 km²“.⁶¹ Срезови су укинати, па је општина остала једина локална територијална јединица.

Општина је у Уставу из 1974. била дефинисана као „самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи“. Према томе, „Устав СФРЈ из 1974. даље развија општину као основну друштвенополитичку заједницу“.⁶² Све општине у Југославији имале су истоветан уставноправни положај, а монотипска организација је била битна карактеристика комуналног система. „Изузетак су чинили велики градови: Београд, Загреб, Љубљана, Сарајево, Скопље, Нови Сад, Марибор, који су имали статус градских заједница као посебних друштвенополитичких заједница.“⁶³ Ипак, општина се „ни формално-системски ни фактички није сматрала противтежом централној власти, већ само политичком заједницом нижег ранга у односу на федерацију и републику. Због тога се врста и степен аутономије коју је општина имала примарно не могу оквалификовати

⁵⁸ Веће произвођача предвиђено Уставним законом од 1953. је Уставом из 1963. године замењено већем радних заједница. Тиме је самоуправљање проширено јер су њиме, осим учесника непосредне производње, обухваћени и остали запослени грађани..

⁵⁹ „Наиме, пошто је највећи део својих прихода за финансирање веома обимних послова и разноврсних потреба општина обезбеђивала из доприноса на личне дохотке, она је била упућена на отварање фабрика, предузећа и погона, како би запослила што већи број људи и од доприноса из њихових личних доходака увећавала своје приходе. Но, проблем је био у томе што су тада у привредном развоју одлучујућу реч имали политичари и политички разлози, а не економски, јер то није била тржишна економија. (...) Такав начин формирања прихода општина био је и узрок што се општина јављала као основна препрека процесима привредне интеграције.“ Маринковић (1998), 286–287.

⁶⁰ Јовичић (1974), 25.

⁶¹ Ђурђев, 73.

⁶² Димитријевић, Вучетић, 205.

⁶³ Ђурђев, 72, опширније: 73–74.

као локална самоуправа, нити се послови које је она обављала могу квалификовати као државни и локални.⁶⁴

Број надлежности општине толико је повећан да их је тешко и груписати. У основи, то су послови из области привреде и запошљавања, послови од општег друштвеног интереса, послови извршавања закона, послови из области урбанизма, становања и просторног планирања, комуналне делатности, заштита човекове околине, заштита права и слобода људи, заштита законитости, обезбеђивање јавног реда и мира... Општина је у суштини била извршитељ одлука виших органа. Општина се састојала од становника, али и колективних субјеката (радних организација, месних заједница, друштвено-политичких организација...). Општина је обухватала све те колективне субјекте, „систем је био врло компликован и захтевао је много труда да би добро и ефикасно функционисао.“⁶⁵ Иначе, општине су имале могућност да сарађују, образују заједничке органе, организације и службе, удружују средства итд. Оне су могле и да се удружују у међуопштинске, регионалне и градске заједнице ради остваривања трајне сарадње, планирања развоја и усклађивања заједничких интереса.

Скупштина општине се формирала по делегатском систему. Скупштину општине чинила су три већа: удруженог рада, месних заједница и друштвено-политичко. Свако веће је имало свој самостални круг послова. Већа су имала своје председнике и секретаре. Сва већа су на заједничкој седници бирала председника скупштине општине и секретара скупштине општине. Извршну функцију у општини је обављао колегијални извршни орган, који је бирала скупштина општине. Он је имао различите називе: извршни савет, извршно веће или извршни одбор.

Сумирајући овај период, може да се закључи да је положај општине ојачан након доношења Устава СФРЈ из 1963. и усвајања концепта друштвено-политичких заједница, према којем није постојала хијерархија између већих и мањих територијалних јединица у држави. Општине су имале значајне надлежности, које су често превазилазиле оквире класичне локалне самоуправе, уз адекватно праћење значајним финансијским средствима. Без обзира на то, није могло да се говори о стварној локалној самоуправи јер су све значајне политичке одлуке доношене у Савезу комуниста Југославије.

⁶⁴ Маринковић (1998), 294.

⁶⁵ Димитријевић, Вучетић, 207.

2.4. Трећа Југославија (1992–2003)

Трећа Југославија је настала 1992. године и чиниле су је Србија и Црна Гора. Право на локалну самоуправу је постављено у ранг уставног начела: „Јамчи се право на локалну самоуправу у складу са уставом републике чланице.“ Иначе, сва питања у вези са организацијом и положајем локалне самоуправе препуштена су нормативи федералних јединица.

Уставом Србије из 1990. године укинут је дотадашњи комунални систем јер је предвиђено да је општина „територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа“ (чл. 7).⁶⁶ Последица укидања комуналног система било је и укидање претпоставке надлежности у корист општине, па је она важила у корист државе и њених органа. С друге стране, структура и територијална основа локалне самоуправе остале су готово нетакнуте јер је задржана концепција тзв. великих општина.⁶⁷ Као што је већ речено, југословенске општине су, уз португалске, биле највеће у Европи.⁶⁸ Та структура у Србији постоји и данас. Локална самоуправа у Србији била је једностепена и монотипна, са мањим одступањима за градове и град Београд. Град је дефинисан као јединица локалне самоуправе на чијој се територији образују две или више градских општина, што је основна разлика града у односу на општине. Изворни делокруг свих јединица локалне самоуправе био је исти јер су и градови, па и град Београд, имали изворну надлежност општине. У погледу поверених послова, Република је могла да повери шири круг надлежности градовима и граду Београду. Изворне надлежности општина, сходно Уставу, биле су да: доноси програм развоја, урбанистички план, буџет и завршни рачун; уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; уређује и обезбеђује коришћење градског грађевинског земљишта и пословног простора; стара се о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; стара се о задовољавању одређених потреба грађана у областима: културе; образовања; здравствене и социјалне заштите; друштвене бриге о деци; физичке културе; јавног обавештавања; занатства, туризма и угоститељства; заштите и унапређивања животне средине и у другим областима од непосредног интереса за грађане; извршава законе, друге прописе и опште акте Републике Србије чије је извршавање поверено општини; обезбеђује извршавање прописа и општих аката општине; образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад; обавља и друге послове утврђене Уставом, законом и статутом општине. Приходе општина су чинили одређени порези и таксе, комуналне таксе и накнаде, део пореза на промет производа и услуга, допунска средства из републичког буџета и месни самодопринос. Уставом је од општинских органа предвиђена само скупштина општине, а законодавцу је препуштено да детаљно регулише ту материју.⁶⁹ Законима из 1991. и 1999. године скупштина општине је постала одлучујући орган у општини, а председник скупштине општине био је само одборник и није имао овлашћења која би га чинила самосталним делом локалне власти, што значи да није постојао председник општине или градоначелник већ само

⁶⁶ „Општина губи својство мини државе, нема државне функције и постаје јединица локалне самоуправе.“ Димитријевић, Вучетић, 209.

⁶⁷ „Интересантно је да са применом савезног и републичког устава и одговарајућих закона није дошло и до промене територијалних јединица локалне самоуправе.“ Ђурђев, 80. У том смислу: Димитријевић, Вучетић, 265.

⁶⁸ Јовичић (1974), 99.

⁶⁹ „У општини се ради обављања послова из њене надлежности образују скупштина општине и општинска управа, а могу се образовати и други органи, организације и службе.“ Марковић (1995), 517.

председник скупштине општине, којег је бирала и разрешавала скупштина општине. Такво стање је постојало све до 2002. године, када је Законом о локалној самоуправи уведено ограничено начело поделе власти у организацију локалних органа. Њиме не само да је уведена институција председника општине (градоначелника), као инокосног органа егzekутиве, него је предвиђен и његов непосредан избор, што је био радикалан заокрет и јачање овог органа.

За овај период се може рећи да је представљао степен ка заокруживању односа органа локалне самоуправе, превасходно органа егzekутиве. Сваки нови закон којим је уређивана област локалне самоуправе садржао је напреднија решења у односу на претходни.

Државна заједница Србија и Црна Гора, која је доцније образована, није донела другачија решења у односу на период претходне државе. Локална самоуправа је и даље била предмет искључиве надлежности држава чланица.

3. УПОРЕДНА ИСКУСТВА ЕГЗЕКУТИВЕ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА И СТАНДАРДИ САВЕТА ЕВРОПЕ

3.1. Узорне европске земље

3.1.1. Традиција и специфичности локалне егzekутиве у Великој Британији

Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске има 66,8 милиона становника.⁷⁰

Број становника	Површина у km ²	Регионални ниво	Првостепене јединице	Просечно становника по општини
66.796.800	248.528	4	419	153.418

Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске се карактерише као „асиметрична регионална држава“, која је обликована преносом законодавних овлашћења (деволуције) на Велс, Шкотску и Северну Ирску. Наведни процес је имао значајан утицај на модификовање организације локалне самоуправе. Треба додати да су и пре тог процеса постојали различити системи локалне самоуправе, а као базични систем се узимао онај који је успостављен у Енглеској и Велсу. Чак ни систем Енглеске, без Велса, Шкотске и Северне Ирске, није јединствен. На једном подручју локална самоуправа је једностепена, а на другом двостепена. Једностепеност локалне самоуправе карактеристична је за Велс, Шкотску и Северну Ирску. Прописима у Уједињеном Краљевству предвиђени су различити модели извршних органа и различит начин њиховог избора, посредан и непосредан. Различити су и изборни периоди за избор чланова представничких органа и могућност примене два различита изборна система, пропорционалног и већинског. За тему је посебно значајно да постоје и разлике у надлежностима јединица локалне самоуправе.

У Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске има 419 јединица локалне самоуправе. Осим јединица локалне самоуправе, постоје и јединице нижег локалног нивоа, као што су парохције и мања градска насеља. Јединица нижег локалног нивоа има више од 12.000. Упркос томе што имају и мала изборна тела која брину о локалним интересима, ти облици нижег нивоа власти не спадају у структуру локалне самоуправе. Очигледно је да је систем локалних власти у Великој Британији историјским развојем дошао до уставних и законских специфичности.⁷¹

⁷⁰ Office for National Statistics – UK.

⁷¹ О систему локалне самоуправе у тој земљи постоји обимна литература на енглеском језику (видети, на пример: I. Loveland, *Constitutional law, administrative law, and human rights: a critical introductory*, 5th ed., Oxford: Oxford University Press, 2009; I. Jennings, *Principle of Local governmental law*, 4th ed., London: University of London Press, 1960; M. Loughlin, *Local governments in the modern state*, London: Sweet and Maxwell, 1986). На нашем језику значајна је студија М. Јовичића, *Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској*, Београд 1963

Уставни прописи за локалне самоуправе у њиховом зачетку су биле краљеве повеље, које су издаване појединим градовима, што се чинило од 9. века. Наравно, најзначајнија таква повеља је Велика повеља слободе (*Magna Carta Libertatum*) из 1215. године, коју је издао краљ Јован без Земље (*John Lackland*). Члан 13 Велике повеље слободе гласи: „И град Лондон ће уживати све своје старе слободе и слободне обичаје, како на копну тако и на мору. Осим тога, ми хоћемо и дајемо да сви стари градови и вароши и села и луке имају своје старе слободе и слободне обичаје.“⁷² Одредбе које имају сличну садржину наведеној понављане су и у повељама које су издавали краљеви коју су владали Енглеском након Јована без Земље.⁷³ Осим повеља и уставних обичаја, својеврсним уставом сматрају се и закони о локалној самоуправи, који су доношени током 19. и 20. века, као и закони из блиске прошлости.

Дакле, корени локалне самоуправе у Великој Британији сежу у средњи век. Краљевским повељама је већим односно значајним градовима дат статус самоуправе. Повеље су створиле, сада већ традиционалну, свест у Великој Британији о значају локалне самоуправе. Друга упоришна тачка стварања корена модерне локалне самоуправе је доношење Закона о сиротињи из 1834. године,⁷⁴ а доцније и закона с краја 19. века, којима је предвиђен непосредно бирани савет, који врши нормативну и административне функције у грофовији, области, граду и парохији. Ти су закони током прошлог века више пута мењани и допуњавани, превасходно у смислу додељивања нових надлежности и начина управљања пословима локалне самоуправе. Посебно треба истаћи 1972, 1985, 1999. и 2000. годину.

Коначно, индустријска револуција је оставила велики, позитиван траг на тај процес. Градови су се развијали услед великог прилива становништва са сеоског подручја, које је долазило да ради у фабрикама и радионицама. Тиме је и створен изазов за градске управе да реше одређена инфраструктурна питања, као што су комуналије, стамбена питања, али и безбедност градских средина са повећаним бројем становника. Током 19. века уследило је удруживање градских управних подручја и управо то је време успостављања модерног система управљања, када се оснивају и изборни савети грофовија. Највећи тадашњи градови добијају самосталан статус као административна подручја грофовија, са надлежностима локалне управе. Тај талас локалне управе се потом прелио и на мање средине, на сеоска подручја. Формирани су савети градских управних подручја, али и савети урбаних и сеоских округа у подручјима ван великих градова. У Лондону, као главном граду, образовани су градски савети метрополе као секундарни ниво управе, под Саветом Лондонске грофовије. До почетка 20. века већи градови су имали потпуну самоуправу, као управне области грофовије, а притом су савети грофовија имали одговорност за основне функције као што су образовање и социјалне службе. Такво стање се задржало до шездесетих, па и седамдесетих година 20. века.

(поново објављена у раније наведеном делу о локалној самоуправи истог аутора). Видети и: М. Sheldrake, „Карактеристике и традиције локалне управе у Великој Британији“, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд 2002, 41–61.

⁷² Превод М. Јовичића у његовом делу *Велики уставни системи*, Београд 1984, 447.

⁷³ Јован без Земље је био енглески краљ (1199–1216), који је наследио свог брата Ричарда I. Надимак „без земље“ (енгл. *Lackland*, франц. *Sans Terre*) добио је зато што од оца није добио земљу на управу све до смрти своје старије браће, али и због губитка територија у Француској. Владавина Јована без Земље традиционално се описује као поражавајућа.

⁷⁴ Пун назив тог закона на енглеском језику био је *Poor Law Amendment Act* јер је први такав закон (*Poor Law*) усвојен раније, 1815. године.

У Лондону је током 1965. године дошло до реорганизације локалне самоуправе. Формиран је Савет ширег Лондона, као стратегијска управа. Потом су основана тридесет и два нова савета управних области, а Лондон је задржао посебан статус. Двадесет година касније, 1986. године, Влада је укинула Савет ширег Лондона, а основан је значајан број тела која нису имала изборни карактер. То су тела као што су Саветодавни комитет за грађевинско планирање Лондона, који је координирао рад тридесет три лондонске општине у области планирања, Комунална служба Лондона и Управа противпожарне и службе цивилне одбране Лондона. На наведени начин је начињен корак ка додатној професионализацији органа егzekутиве на нивоу локалне самоуправе. Влада је потом деведесетих године образовала комисију која је имала задатак да размотри функционисање локалне управе на подручју Енглеске. Одлучено је да се на подручјима Велса и Шкотске уведе унитарни систем, уз напомену да је то учињено након спроведених јавних консултација. Чак је и у Енглеској, на неким подручјима, дошло до обриса унитарне власти, док је у другим деловима Енглеске задржан раније установљени систем од два нивоа. Године 1998. формирана је Управа ширег Лондона, а значајно је да су грађани на референдуму одлучили да се градоначелник бира директно. Локална самоуправа у Северној Ирској имала је свој самостални развој у односу на остатак Велике Британије. Утицај Парламента Северне Ирске је био израженији, пошто је управљао бројим субјектима, који су у на другим подручјима Уједињеног краљевства били део система локалне самоуправе. Наведена ситуација се у Северној Ирској задржала све до 1972. године, када су формиран обласни одбори, а који су од Парламента преузели надлежност у овој сфери.

Локална самоуправа у Великој Британији је, након описаних промена, организована на два различита начина. У неким деловима Енглеске, Шкотској и Велсу, за све надлежности локалне управе постоји један ниво функционисања.

Управе једног нивоа у Енглеској су следеће:

- Шири Лондон, који има 33 управне јединице,
- 36 метрополитан управа:
- 47 унитарних управа енглеских грофовија,
- 10 управа - Грејтер Манчестер,
- 7 управа - Вест Мидлендс,
- 5 управа - Мерсејсајд,
- 5 управа - Вест Јоркшир,
- 5 управа - Тајн и Веар,
- 4 управе - Саут Јоркшир,
- Велс, посматран засебно, има 22 унитарне управе.

Други део Енглеске има систем из два нивоа, у коме два савета деле надлежности, а то су савет области и савет грофовија.

Управе два нивоа у Енглеској су следеће:

- 34 савета грофовија и
- 238 обласних савета.

Укупно има 410 локалних управа у Енглеској и Велсу.⁷⁵

⁷⁵ Sheldrake, 46.

Осим свега тога, треба имати на уму и фактор потенцијалне нестабилности постојаности локалне самоуправе, а то је могућност да њен положај буде измењен од стране Парламента. Та промена односа између централне и локалних власти везује се за савремени период, конкретније осамдесете године 20. века, време владавине Конзервативне партије⁷⁶, конкретно Маргарет Тачер и Џона Мејџора. До тог периода политичка ставновишта, која су доцније постала уставне конвенције, превасходно она који се тичу односа између централних и локалних власти, дуго су била основ самоограничења законодавца. Али, од тада је приметно игнорисање плуралистичких односа између централне и локалних власти на уштрб ових других.⁷⁷

На територији на којој је заступљена једностепена локална самоуправа постоји 56 грофовија. Ове грофовије се третирају као области (*unitary authorities*). С друге стране, подручје на којем је заступљена двостепена локална самоуправа броји 201 област (*non-metropolitan districts*), 36 градских области (*metropolitan districts*) и 27 грофовија (*county*).

Лондон, као главни град садржи метрополитенску управу (*Greater London Authority*) и 33 парохције (*boroughs*), са посебним статусом старог градског језгра – Лондонског ситија (*City of London*).⁷⁸

Велс броји 22 једностепене јединице, Шкотска 32, а Северна Ирска 11. У збиру, у Уједињеном Краљевству постоји 419 локалних самоуправа.

Током 2011. године у Енглеској је започео значајан процес удруживања две или више локалних самоуправа, са циљем стварања комбинованих локалних власти (*combined authorities*). Наведени процес почива на начелу добровољности, али мора бити потврђен од стране Парламента. Ингеренције, на овај начин, настале комбиноване локалне власти се односе на саобраћај, економски развој, заштиту животне средине, настанак и функционисање социјалних служби. Услед уочених позитивних страна овог процеса, током 2015. године донет је закон којим је омогућено да се комбинованим локалним властима пренесу поједине надлежности са националног нивоа, као и да се у њима спроводи непосредан избор градоначелника. На наведеним организационим основама се налазе подручја Манчестера, Шефилда и Ливерпула.⁷⁹

⁷⁶ Конзервативна и унионистичка партија (енгл. *Conservative and Unionist Party*).

Конзервативци су британска политичка странка десног центра. То је највећа политичка партија у Уједињеном Краљевству.

⁷⁷ Loveland, 344.

⁷⁸ Законом из 1999. године (*Greater London Authority Act 1999*) омогућен је директан избор градоначелника, уз кога постоји градска скупштина од 25 чланова. Скупштина је „млађи партнер“ у управљању пословима града, а градоначелник истовремено носилац овлашћења за предлагање одлука и њихово спровођење. Истим законом су проширене надлежности градске власти у областима саобраћаја, полиције, економског развоја, управљања земљиштем и екологије. Loveland, 342.

⁷⁹ За критички осврт на начин преношења надлежности на поменуте градове, пре свега са становишта уставног права Велике Британије, видети излагање С. Himswortha, „North, South, East and West – the devolution revolution is taking hold. But are ‘devolution deals’ devolution?“, на симпозијуму *The Impact of Regionalisation, Inter-Municipal Cooperation and Metropolitanisation on Local, Regional and National Governments in Europe*, Observatory for Local Autonomy, Братислава 30. јун – 2. јул 2016.

Као што је наведено, униформност локалних власти није присутна. Пре свега постоји законска могућност да се појединим локалним властима доделе посебне надлежности на њихов захтев. У Енглеској, начелно посматрано, надлежност локалних власти се односи на области стратешког и локалног планирања, паркова и простора за рекреацију, изградње и издавања дозвола, противпожарне заштите, одлагања и сакупљања отпада, библиотека, заштите животне средине, образовања, социјалних служби, путева и саобраћаја. У Велсу надлежности локалних власти се односе на области изградње, саобраћаја и путева, заштите животне средине, социјалних служби, библиотека, туризма. У Шкотској локалне власти једну групу услуга пружају реализовањем програма партнерства локалних власти са посебним јавним телима, док се друга група услуга пружа кроз садејство локалних и регионалних власти. У Северној Ирској надлежности локалне самоуправе се односе на области локалног планирања, инвестирања и економског развоја, заштите животне средине, изградње, управљања отпадом, добробити животиња.

Генерално, основне услуге које пружају локалне управе су образовање, социјалне службе, планирање, библиотеке, сакупљање и одлагање отпада, трговински стандарди, противпожарна заштита, служба спасавања, планирање хитних интервенција, путеви и транспорт, стамбена изградња и санитарна служба.

Сама чињеница да у образовању ради више од 360.000 наставника са пуним или непуним радним временом говори о обиму и сложености тог система. У социјалним службама, с друге стране, ради више од 200.000 запослених. Одељења социјалних служби координирају рад како би се обезбедиле пуна укљученост и активност старатељских служби. Социјалне службе имају надлежност да управљају децијим домовима, да организују бригу о старима, било у њиховим домовима или домовима за стара лица, односно болничким домовима. Преко 600.000 старијих људи користи услуге социјалних служби и ослања се на помоћ кадрова из тих служби. У надлежности социјалних служби су и усвајање деце и њихов смештај у хранитељске породице, брига о лицима са посебним потребама... Јавне библиотеке су услуга која има вишевековну традицију, а и данас је значајна у Британији. У Великој Британији број библиотека премашује 15.000, а у систему библиотека ради више од 22.000 запослених.

Обласни савети грофовија надлежни су за сакупљање отпада из домаћинстава у својој области, а административни савети грофовија за одлагање отпада, док су метрополитенски обласни савети, унитарне власти и управне области Лондона одговорни за сакупљање и уклањање отпада. Рециклирање отпада је активност којој се у самоуправама Велике Британије посвећује значајна пажња. Према подацима из 2000. године, у Енглеској се рециклира 10 посто отпада, а у Велсу 6 посто.⁸⁰

Надлежности у заштити трговинских стандарда крећу се у распону од пружања информација до гоњења лица која крше законске одредбе. Противпожарна заштита обухвата саобраћајне несреће, противпожарне мере у пословним просторима, угоститељским објектима, ситуације цурења хемикалија. Сродна област се односи на хитне мере, и то на усклађивање активности полиције, ватрогасних јединица и слично. Одржавање путева је једна од значајнијих надлежности јер обухвата више од 96 посто путне мреже, укључујући поједине делове аутопутева, као и изградњу и одржавање путне мреже, паркирања, саобраћајне сигнализације, мостова, и слично. Стамбена

⁸⁰ Упоредна искуства локалних самоуправа, Београд 2002, 45.

изградња се стара о око 3,5 милиона стамбених јединица у Енглеској и подразумева преваходно стратешку улогу. Најзад, санитарна служба се бави контролом загађености, здрављем животиња, контролом буке, стандардима хране и стамбеним стандардима,...

Описани развој, наведене мере, организација и побројане надлежности не представљају финалну тачку развоја британске локалне самоуправе, односно њених органа. Владино тело за модернизацију управе, које надгледа припрему анализе развоја локалне самоуправе (Бели документ), сачинило је Нацрт реформе за унапређење локалних јавних услуга. Удружење локалних влада има значајан утицај на садржину тог документа, чиме је обезбеђена репрезентативност органа локалних самоуправа у изради најзначајнијег стратешког документа. Сходно том документу, процес модернизације органа егзекутиве локалне управе требало би да се заснива на неколико стубова. Први је бављење дугорочним проблемима уместо санирања краткорочних, и то поступањем које би обухватало целину проблема, а не само границе појединачних организационих јединица. Други је да би организовање услуга требало усмерити ка задовољавању потреба корисника, што би подразумевало поједностављење функционисања администрације. Трећи стуб је коришћење савремених технологија ради побољшања ефикасности. Четврти би подразумевао да се вреднује рад појединих служби и да се омогући давање иницијатива у оквиру њих.

С обзиром на то да се највећи број услуга грађанима пружа управо на локалном нивоу Влада је заузела став да локалне органе треба даље модернизовати. Делови тог стратешког документа појављују се у законодавству, и то у Закону о локалној управи из 2000. године. Тај закон је донео значајне измене у поступању органа егзекутиве. Пре свега, саветима је омогућено да усвоје једну од три категорије нових уставних закона који уводе одвојену егзекутиву, са циљем повећања ефикасности и одговорности. Прва категорија је директно бирани градоначелник и његов кабинет, што значи да локална заједница бира градоначелника непосредно, а он потом од чланова савета бира кабинет. Друга категорија је кабинет са лидером, што подразумева да савет бира лидера и да је кабинет сачињен од чланова савета које је или именовао лидер или изабрао савет. Према том решењу, лидер упориште тражи у подршци чланова савета, а не у подршци бирача. Последица је да га савет може и заменити. Трећа категорија је директно изабрани градоначелник и менаџер савета. У складу са том опцијом градоначелник се бира директно и даје политичко вођство службенику или менаџеру коме су делегирани и стратегијско и доношење одлука на дневном нивоу. Према овој поставци, локална заједница бира облик закона за који сматра да ће донети најквалитетније вршење локалних услуга. Уколико локална заједница жели директно изабарног градоначелника, организује се референдум.

Свим поменутиим категоријама заједничко је да је извршно тело, као орган, одговорно за имплементацију политике савета и за обезбеђивање услуга у складу са одобреним буџетом. Извршно тело може да доноси одлуке као колегијални орган, али и као појединци, у ком случају мора бити јасно дефинисана надлежност сваког од тих појединаца, са чиме мора да буде упозната јавност. Тај процес је настављен и законима који су донети 2015. и 2016. године. Посебно треба поменути процес укрупњавања јединица локалне самоуправе, чија је последица да су данас локалне самоуправе у Уједињеном Краљевству међу највећима у Европи.

У том контексту треба указати на утврђене предуслове за модернизацију односно побољшање рада локалних органа. Нужан услов је активно учешће грађана у локалним питањима, односно решавању проблема. Дакле, постулат је да грађани не треба да буду питани само за време избора већ током читавог мандата локалних власти и њених органа. Укључивање јавности подразумева транспарентно поступање органа власти, али и њихову јасну организацију и доступност. Једно од полазних становишта је да екстерно и интерно вредновање рада може да донесе побољшања. Било да повратна информација долази од грађана, независних ревизора или је последица самопроцене, то је једини начин да се утврде квалитет рада и потребе за побољшањима. Најзад, утврђено је да посебну пажњу треба посветити развоју потенцијала људских ресурса, и менаџмента и запослених у органима егzekутиве.

Као што је већ напоменуто, организација локалне самоуправе односно локалне егzekутиве у Великој Британији има бројне специфичности и по томе се не може једноставно ставити у однос са организацијом локалне извршне власти у Србији, али ни у било којој другој европској држави. С друге стране, завидно искуство, постигнути резултати у раду и утемељење локалне власти могу умногоме да послуже као узор и смерница развоја. Наиме, савремена концепција организације егzekутиве у Великој Британији почива на неколико постулата који би требало да буду темељ извршне власти локалних самоуправа код нас. Пре свега, реч је о приступу проблемима. Становиште модерне егzekутиве је да се бави целином проблема, без ограничавања на месну надлежност појединих организационих јединица, и да се не бави санирањем последица већ поступањем којим би се отклонили узроци проблема. Други стуб егzekутиве је оријентисаност ка стварним потребама грађана и модификација поступања са циљем испуњавања тих потреба. С обзиром на то да се околности на локалном нивоу брзо мењају, тим околностима треба да се прилагођава и локална егzekутива. Окренутост савременим технологијама у раду треба да буде један од основних оријентира у раду егzekутиве у Србији. Наиме, пуна или делимична дигитализација административних поступака треба да буде фокус будућег рада извршне власти. У Великој Британији је препознато да рад појединаца односно организационих јединица егzekутиве треба вредновати ваљано и по објективним критеријумима како би се мотивисали за даљи рад. На крају, пожељно је нагласити процес укрупњавања јединица локалне самоуправе у Великој Британији, што може да послужи као потврда доброг полазног становишта у организовању великих локалних самоуправа у Републици Србији.

3.1.2. Регулисање локалне егзекутиве у Немачкој

Немачка (83,4 милиона становника)⁸¹ се састоји се од 16 земаља (*Länder*) и има два нивоа локалне самоуправе.

Број становника	Површина у km ²	Регионални ниво	Средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
83.420.000	357.340	16 земаља	295 округа	11.313	7.140

Базични ниво власти у Немачкој чине општине (*Gemeinden*), којих има чак 11.313. Од наведеног броја општина њих 2.060 има статус града (*Städte*).⁸² Општине и градови се деле на самосталне градове изван округа, велике градове у саставу округа, „обичне“ градове у саставу округа, „самосталне“ општине и општине организоване у управне заједнице.

Пре даљег излагања, треба имати у виду да је шездесетих и седамдесетих година у Немачкој спроведена територијална реорганизација локалних самоуправа, са оправданим циљем да мање општине добију и мањи обим послова. У различитим покрајинама се прибегло различитим приступима. У једним је напросто смањен број сеоских општина, у другим су општине спојене (оне са мање од 1.000 становника), а тиме је смањен и број општина. Конкретно, 1966. године је било чак 24.111 општина, а двадесетак година касније, 1985. године – 8.506. Примера ради, само у Баварској их је на почетку процеса било 7.087, а 1985. године 2.051. Затим је уследила још једна реформа, као последица уједињења две Немачке, 1990. До уједињења, у Немачкој Демократској Републици постојале су 7.563 локалне јединице, па је уследио процес поновног смањивања броја општина, већ описаним методама. Након тих реформи, у Савезној Републици Немачкој постоје окрузи, слободни градови ван округа (преко 100.000 становника), општине у оквиру округа. Те општине се даље могу поделити на велике градове у саставу округа, који имају више надлежности и најмање 30.000 становника, обичне градове са најмање 10.000 становника, самосталне општине (минимум 3.000 становника) и општине повезане у управне заједнице.

Данас се у Немачкој примењују два модела за уређење структуре општинских органа: модел општинских већа (*Süddeutsche Ratsverfassung*) и магистратски модел (*Magistratsverfassung*). Први је бројнији и примењује се у 15 земаља, док се други примењује само у Хесену (*Hessen*).

⁸¹ Statistisches Bundesamt.

⁸² У односу на 2012. годину, број општина је смањен за 78 (*Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*, SEMR, 2016, 33). У тој земљи је иначе систем локалне самоуправе значајно реформисан од краја шездесетих година прошлог века, тако да је број општина смањен за готово две трећине. О томе: G. Schmidt-Eichstaedt, „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој“, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002, 19–39.

Централни општински орган у првом моделу јесте општинско веће (*Gemeinderat*), које се бира на општим изборима, са мандатом који има распон од четири до шест година, а што зависи од земље до земље. Веће има нормативну и надзорно-контролну функцију у односу на градоначелника и локалну администрацију. Градоначелник (*Bürgermeister*), је други орган власти и он се такође бира на непосредним изборима, са мандатом од четири до девет година у различитим земљама.

Основна специфичност магистратског модела је организација локалне егzekутиве, коју врше градоначелник и његови заменици, при чему заменика именује локално веће на четири године. Они представљају општину, задужени су за извршавање одлука локалног већа и функционисање администрације. Други модел (магистарски) углавном карактерише подела задатака између локалног већа, које су изабрали грађани, и магистрата, колегијалног тела. Локално веће у Хесену највише је тело у општини и бира свог председника. Одговорно је за све локалне послове, осим ако они нису додељени извршној власти на основу закона. Извршна власт је магистрат, који у облику колегијалног тела предводи администрацију локалних власти. Магистрат, који чине професионални и почасни чланови, бира локално веће. То је колегијална административна власт града, зависна од већа и одговорна за извршење одлука савета. Градоначелник, којег грађани Хесеа сада директно бирају, председник је магистрата, али не и локалног већа.

Надлежности локалног нивоа су веома бројне и обухватају послове планирања и изградње, урбанизма, снабдевања водом и одвођења вода, контроле поплава, локалних такси, јавне безбедности и реда, општинских путева и јавног саобраћаја, заштите од пожара, социјалне помоћи и омладине, бриге о деци, изградње и одржавања школа, гробаља... Осим тих послова, који чине обавезан делокруг, постоји и добровољни делокруг који обухвата послове економског развоја, енергије, инфраструктуре, миграција и интеграције миграната, културе, спорта. Општине обављају и поверене послове из надлежности Савеза и покрајина и то су послови „по налогу“.⁸³ Када је реч о одговорности локалне власти, мора се правити разлика између добровољних и обавезних задатака самоуправе. Наиме, конкретна општина има дискреционо право да одлучи да ли жели да извршава одређене задатке односно да врши одређене послове, прецизније општина има пуну слободу да оснује или не оснује позориште, музеј, спортски центар и слично. Државни ниво не може да утиче на та питања.

Обавезни задаци самоуправе, с друге стране, јесу питања локалне управе која општине морају да обављају као резултат савезног закона. Стога је општина у оквиру самоуправе дужна да грађанима гарантује снабдевање енергијом и водом. Истовремено, начин на који општина испуњава те задатке није од значаја за централни ниво. На пример, општина може организовати и управљати сопственим водоводом, али воду може добити и од другог снабдевача и држава ничим не ограничава општину у начину вршења тих послова. Одредбама Основног закона односно Устава општинама се гарантује право на самоуправу, које се састоји у њиховој власти да самостално, у оквирима закона, регулишу све надлежности локалне заједнице. Према тумачењу те одредбе у немачкој теорији,⁸⁴ њоме се утврђује принцип супсидијарности, по коме се подела јавних послова врши у корист општине и тај принцип је законодавац дужан да

⁸³ У неким анализама се наводи да локална самоуправа у Немачкој извршава 70–80% свих извршних закона. Schmidt-Eichstaedt, 38.

⁸⁴ Schmidt-Eichstaedt, 37.

поштује када распоређује послове. На основу тог уставног принципа општина има право и да се прихвати било ког посла који није изричито додељен другом нивоу власти и да га обавља на основу сопствене одговорности. Гаранција локалне самоуправе је праћена и правом на сопствене финансијске изворе од пореских прихода. Право на самоуправу утврђује се и заједницама општина, сходно њиховом делокругу, а то гарантује савезна држава. Посебно треба нагласити уставне одредбе о финансирању локалне самоуправе, односно рада њених органа. Општинама се признаје право на задржавање дела прихода од пореза на доходак, који им преносе земље на основу уплата које изврше њихови становници. Од 1998. године, општине задржавају део пореза на промет, у складу са савезним законом. Основне приходе општине чине, дакле, локални порези и удели у порезима виших нивоа власти, локалне таксе и доприноси, затим средства која им додељују земље, а уз то оне остварују приходе од сопствене делатности, од учешћа у капиталу правних лица, од уговора о закупу и од узимања кредита.⁸⁵ Органи локалне самоуправе у Немачкој представљају основ државног уређења. Управо локална егzekутива спроводи највећи број закона. Градови и општине регулишу послове конкретне заједнице, а све сходно карактеристикама те заједнице односно потребама грађана. У том смислу закони органима локалне самоуправе дају само оквир за поступање.

Дакле, када је реч о пословима локалних самоуправа, треба имати на уму да се разликују пренети послови или послови по налогу и добровољни односно самоуправни послови. У првом случају општине поступају по налогу покрајине или савезне државе и дужне су да се држе упутстава виших органа власти. Истина, у тој категорији послова локални органи егzekутиве имају одређену аутономију, али виши нивои власти у сваком тренутку могу да интервенишу и издају упутства за вршење конкретног посла, путем тзв. неограниченог стручног надзора. Локални органи егzekутиве имају слободу и самосталност за вршење друге категорије послова, али је таквих послова сразмерно мало и то су, примера ради, одређене културне или рекреативне активности (постављање летњих позорница, организација рада библиотека, обележавање трим стаза...). Практично сви остали послови подразумевају мање или веће учешће савезног или покрајинског нивоа власти. У сваком случају, зависно од обима упутстава која издају виши нивои власти, предвиђен је и посебан надзор државе. Надзор државе се спроводи у границама утврђивања да ли је приликом поступања општинских органа дошло до поштовања прописа или није, дакле, надзор се спроводи у погледу законитости рада, а не и сврсисходности поступања.

У Немачкој средњи ниво локалне самоуправе представљају окрузи (*Kreise*) и има их 295. У њиховој надлежности су заштита здравља, безбедност хране, заштита природе и околине, управљање отпадом, изградња и одржавање путева окружног значаја, социјалне службе и омладина, управљање катастрофама,⁸⁶ јавни саобраћај... Од окружних органа разликујемо окружну скупштину, председника округа и окружни уред. Окружну скупштину (*Kreistag*) чине непосредно бирани представници, чији мандат је у распону од четири до шест година, што зависи од земље до земље. Председник округа (*Landrat*), се бира на четири или пет година од стране окружне скупштине или непосредно (што се такође разликује од земље до земље). Најзад, окружни уред (*Landsrats amt*) је извршни орган округа у ужем смислу речи и чине га

⁸⁵ *Ibid.*, 24–26.

⁸⁶ У нашем законодавству појам „управљање катастрофама“ углавном је обухваћен појмом „управљање ванредним ситуацијама“.

јавни службеници, чији део поставља округ, а део земља. Ово због тога што се у окрузима налазе и деконцентрисани органи државне управе. Окружни ниво такође садржи добровољни делокруг, који чине послови у областима привреде, туризма, изградње и одржавања, културе, библиотека...

Карактеристика је да је повезаност са централном, државном влашћу израженија у окрузима него у ванокружним градовима јер су окрузи уједно и ниво покрајинске власти. У погледу буџетирања, с обзиром на различиту структуру и финансирање је различито. Свака општина убира приходе од пореза, такси и доприноса, али и добија трансферна средства од покрајине. Дакле, основ финансирања чине порези, покрајинска средства, таксе и доприноси. Осим пореза на доходак, општине убирају и приходе од пореза на земљиште и пореза на привредну делатност, уз напомену да се порез на земљиште утврђује сходно томе да ли је реч о локацији са пољопривредном наменом или о грађевинском земљишту.

У мањим општинама руководиоца локалне самоуправе је градоначелник, док је у већим општинама, односно градовима руководиоца виши градоначелник. Почев од 1996. године руководиоци општине или града бирају се на непосредним изборима, при чему, као и у случају избора за одборнике, сви грађани из држава чланица Европске уније имају активно бирачко право. У надлежностима градоначелника постоје значајне разлике од локалне самоуправе до локалне самоуправе, односно од покрајине до покрајине. Примера ради, градоначелник у Баварској има највећа овлашћења пошто је истовремено и председник скупштине општине и свих одбора. Мандат градоначелника у тој покрајини траје шест година. У већини других покрајина градоначелник је само шеф управе, док скупштина општине бира свог председника. Први сарадници градоначелника у свим покрајинама јесу заменици градоначелника и шефови појединих ресора, које бирају одборници. Заменици воде поједине ресоре, сходно својим стручним квалификацијама. Дакле, финансије воде економисти, урбанизам архитекте односно инжењери и слично. Послови којима се задужују заменици градоначелника разликују се од општине до општине. Ту разлику стварају политичке релације. Када се промени политички однос, надлежности се одузимају и преносе на новог мандатара, лице које припада другој политичкој опцији односно ужива поверење неке друге странке. Ниво који следи у структури органа јесте ниво руководиоца служби, који такође морају да буду стручни за поједину област. Општинске службе су организоване на готово истоветан начин у свим општинама у Савезној Републици Немачкој.

Наравно, водило се рачуна о томе да у малој општини не може да буде исти број служби као и у великом граду. Тим решењем је избегнут ризик монотипности локалне самоуправе. Конкретно, у великим градовима структура служби се грана у осам група послова:

- Група 1: Општа управа,
- Група 2: Финансијска управа,
- Група 3: Правна управа и управа реда и безбедности,
- Група 4: Школска и културна управа,
- Група 5: Социјална, омладинска и здравствена управа,
- Група 6: Грађевинска управа,
- Група 7: Управа јавних установа,

– Група 8: Управа за привреду и саобраћај.⁸⁷

Статус општина оквирно је регулисан Основним законом, покрајинским уставима и општинским, односно окружним правилницима савезних покрајина. Чланом 28 Основног закона загарантовано је поштовање локалне самоуправе, а општинама се покрајинским уставима и правилницима преносе послови. Срж аутономије општина је да обављају све послове локалне самоуправе у оквиру закона. Дакле, правилницима општина и округа се, путем генералних клаузула, на општине преносе читаве области локалних јавних послова, а појединости вршења тих послова се регулишу другим посебним законима, било покрајинским било савезним.

Локални органи егzekутиве су најважније инстанце за извршавање савезних и покрајинских закона. У члану 28 Основног закона садржан је принцип поделе послова у корист општина. Законодавац у складу са тим има право да, на пример, општини одузме неки посао од релевантног локалног карактера само ако за то постоји општи интерес, односно када на други начин не би могло да се обезбеди прописно извршење посла и уколико разлози за одузимање посла имају већи значај од принципа расподеле послова у наведеном смислу. У најкраћем, у готово свим областима деловања општинских органа постоје прописи којима се дефинишу оквири, а неретко су уз њих дата и упутства о деловању. У сваком случају, општине су најважнији носиоци јавне управе на локалном нивоу, тачније локална егzekутива трпи највећи терет и носи највећу одговорност јер извршава 70 до 80% свих закона у Немачкој.

Упркос евидентним разликама које постоје у организовању локалне егzekутиве у Немачкој и у Србији, могу да се поставе и одређене паралеле, али и да се извуку ваљане поуке. Наиме, сродност се огледа у значајном терету у извршавању послова односно административних поступака и у Немачкој и у Србији. Локалне егzekутиве обе земље оптерећене су великим бројем закона, из различитих области, које треба да извршавају. То је сродност, а разлика је у томе што је у Немачкој извршена територијална реорганизација локалних самоуправа, са циљем да мање општине добију и мањи обим послова. То још увек није учињено у Србији, чиме локална егzekутива код нас и даље носи бремене монотипности.

⁸⁷ Упоредна искуства локалних самоуправа, Београд 2002, 30.

3.1.3. Положај локалне егзекутиве у Чешкој

Чешка има 10,7 милиона становника.⁸⁸

Број становника	Површина у km ²	Регионални ниво	Општине	Просечно становника по општини
10.708.981	78.867	14 региона	6.258	1.680

У Чешкој постоји 6.258 општина (*obec*), 14 региона (*kraje*).⁸⁹

Локална самоуправа у Чешкој, попут многих других европских држава, сеже у средњи век, у време чешких и моравских краљевских градова. Модерни концепт локалне самоуправе може се узети за 1848. годину, када је захваљујући демократски настројеним грађанима заживео предлог о самосталности општина. Чешка је у то време била део Аустроугарске, па су централне власти прихватиле само део предложених решења. Након Аустро-угарске нагодбе из 1867. године⁹⁰ утврђене су општинске надлежности и општински приходи. Период између два светска рата био је благотворан за општине на том подручју, пошто су уведена три нивоа локалне самоуправе, општине, окрузи и регије, чије су представнике грађани бирали непосредно. Нажалост, прогрес је прекинут почетком Другог светског рата. Ипак, ни његово окончање није донело боље околности локалној самоуправи, напротив. Све до деведестих година 20. века не би могло да се говори о локалној самоуправи, с обзиром на бројна законска и финансијска ограничења. Позитивне промене су се догодиле тек усвајањем Закона о општинама 1990. године, којим су општине дефинисане и као политички и као привредни субјекти. Сходно том закону, општина је удружење основано у складу са јавним законом и она представља заједницу грађана који живе на истом подручју и остварују право самоуправе. Повеља о основним правима и слободама (Закон бр. 2/1993) гарантује грађанима и општинама право својине.

Међутим, у Чешкој се јавио проблем територијалне организације, односно настанка великог броја нових општина. Од 1990. године, за коју се може рећи да представља почетак процеса, до 1994. године број општина је повећан за читавих 50 посто и данас их на подручју државе постоји око 15.000. У пракси се испоставило да концепт не одговара замисли ефикасне државе. Мале општине нису у стању да врше надлежности локалне самоуправе због изостанка кадровских и финансијских ресурса. Као вид

⁸⁸ Czech Statistical Office (CZSO)

⁸⁹ Више о томе: К. Ласина, З. Вајдова, „Локална самоуправа у Републици Чешкој“, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд 2002, 153–181. О чешким регионима видети: Р. Ј. Рајас, „Regionalization: The Case of the Czech Republic“, *Нове регионалне политике и европска искуства – New Regional Policies and European Experiences* (ур. М. Дамјановић), Београд 2012, 453–470.

⁹⁰ Немачки *Ausgleich* (мађарски *Kiegyezés*) био је договор бечког двора и Мађара о преуређењу Хабзбуршке монархије. Њиме је успостављена двојна монархија Аустроугарска. Потписали су је цар Франц Јозеф I и мађарска делегација коју је предводио Ференц Деак.

премошћавања тих проблема настајали су савези, односно удруживања малих општина, чиме су проблеми у функционисању до одређене мере ублажени.

Уставом, који је данас на снази, гарантује се право општинама и регионима на самоуправу. Регионима је признато и право законодавне иницијативе, а њихови органи и органи општина могу доносити прописе на основу закона. Иначе, свака општина је део региона, а региони се могу основати или укинати само уставним законом.⁹¹

Надлежности општина се исцрпљују у областима као што су пољопривреда и шумарство, локални развој и буџет, снабдевање водом и одвођење вода, основно образовање, изградња, социјалне службе, просторно планирање, локални саобраћај...

Органи локалне самоуправе су општинско веће (*zastupitelstvo obce*), чије чланове бирају грађани на период од четири године, и општински одбор (*rada obce*), који је извршни орган и чије чланове бира веће, уз напомену да су чланови овог органа по положају градоначелник и заменик градоначелника. Градоначелник, кога бира општинско веће, представља општину, руководи администрацијом и председава општинским одбором. У мањим општинама и градовима градоначелник носи назив *starosta*, док је у већим градовима присутан назив *primátor*.

Региони врше послове који се односе на мрежу путева, саобраћај, социјалне службе, заштиту животне средине, регионални развој, здравство, средње образовање. Орани региона су регионална скупштина, регионални одбор и председник. Регионална скупштина (*zastupitelstvo kraje*) подноси предлоге закона државном парламенту, а чине је чланови изабрани на непосредним изборима на четири године. Регионални одбор (*rada kraje*) представља извршни орган региона и чине га председник региона, заменик председника и други чланови изабрани од скупштине. Председника (*hejtman*) бира скупштина међу својим члановима.

Главни град Праг се састоји од дистрикта, а сваки дистрикт има локално веће, које бира извршни одбор и градоначелника. Праг у исто време имас статус и општине и региона, чији органи обављају надлежности општине и региона. Главни град, Праг, има специфичан положај. Подељен је на педесет седам делова, од којих су неки били некада самосталне општине. Строго гледано, Праг је једна од локалних самоуправа, али његову различитост чини веома велики број јединица које обављају јавну администрацију, и то као двојну, пошто имају функцију локалне самоуправе и државне управе.

Прописано је да органима општина и региона независно управљају представничка тела. Чланови представничких тела бирају се на период од четири године, на непосредним изборима. Надлежности тих тела се искључиво утврђују законом. У оквиру овако утврђених надлежности, представничка тела могу доносити општеобавезујуће прописе. Прописима се даље утврђује постојање самоуправног делокруга општине, уз могућност да се општинама, али и регионима, могу пренети поједине надлежности државне управе.

⁹¹ Видети: Уставни закон бр. 347/1997/36 о оснивању виших самоуправних територијалних заједница, усвојен у децембру 1997. године.

Дакле, концепт малих општина је проузроковао проблеме у пракси, па се морало прибећи опцији средњег нивоа власти. У Чешкој је то учињено формирањем региона, уз напомену да се део процеса састојао и у томе што су општинама повећане надлежности. Предвиђена је и финансијска самосталност региона, што значи и већи степен независности од централне власти. Сматра се да је повећана привредна активност у општинама управо последица концепта децентрализације власти и омогућавања исказивања иницијативе из основних управних јединица. У Чешкој сада постоји централна власт и њој подређена државна тела и, с друге стране, локална самоуправа. Специфичност је управо у децентрализацији, а не деконцентрацији региона. Истовремено, на локалном нивоу општински органи врше неке државне функције као поверене послове, под надзором државне управе. Вршење послова поверене надлежности уређује се посебним законима. У спровођењу тих послова извршни органи општина поступају у складу са законским одредбама, али и смерницама државне власти. Посебан положај уживају и поједини градови, којих има тринаест (Брно, Карлове Вари, Острава, Плзен, Оломуц, Опава, Цеске Буђејовице, Усти над Лабем, Храдец Карлове, Пардубице, Хавиров и Злин).⁹² Они имају проширена овлашћења у извршавању поверених послова јер се узимају у обзир њихова величина, привредни, социјални и културни значај.

У избору општинских органа, чланови општинског већа се бирају на непосредним изборима. Мандат чланова већа траје четири године. Законом је прописан и број чланова већа, који зависи од броја становника општине. Сходно наведеном, тај број се креће од пет до девет чланова већа за општине до 500 становника, па све до тридесет пет односно педесет пет чланова већа, када је реч о срединама са више од 150.000 становника.⁹³

Општинско веће је најзначајнији орган првог нивоа локалне самоуправе. Веће врши своје послове на састанцима, који се морају одржавати бар једном у три месеца.

Општински одбор је тело егzekутиве, које одговара већу. Општински одбор чини пет до једанаест чланова, а по функцији су чланови градоначелник и заменик градоначелника.

Градоначелник је одговоран за припрему материјала за расправе одбора. Општинско веће има право да распусти одбор. Градоначелника бира одбор и градоначелник је за свој рад одговоран одбору. Градоначелник председава одбором и руководи радом општинске канцеларије и општинске полиције. За разлику од великих општина, у малим се не бира одбор већ градоначелник врши улогу одбора, а у оним општинама где није утврђен положај главног административног службеника, врши и његове послове.

Општинска канцеларија је тело административне егzekутиве. Њеним радом руководи градоначелник, а чине је заменик градоначелника, главни административни службеник и други службеници. Канцеларија обавља послове које јој додељују општинско веће и општински одбор, али и послове државне управе на које је овлашћена. Главни административни службеник се поставља у општинама у којима општинска канцеларија има најмање два одсека. Њега поставља општински одбор, уз одобрење председника окружне канцеларије и његова улога није компатибилна са чланством у општинском већу. За свој рад одговара општинском одбору и градоначелнику.

⁹² Lacina, Vajdova, 46.

⁹³ Упоредна искуства локалних самоуправа, Београд 2002, 161.

Дакле, градоначелник представља и заступа општину, председава већем и одбором и потписује сва акта и одлуке општине. Осим тога, управља канцеларијом, даје предлоге о унутрашњој организацији канцеларије и одлучује о најважнијим питањима за рад општине. Канцеларија, којом руководи градоначелник и која такође представља орган егzekутиве, одговорна је за извршавање одлука већа и одбора. Организација односно број одсека општинске канцеларије зависи од величине општине и одлука већа. У највећем броју случајева образују се одсеци за планирање и развој, буџет, људске ресурсе... Општина врши запошљавање, али сва питања из радноправних односа су у надлежности већа, градоначелника и главног административног службеника. Запослени у општинској канцеларији припремају предлоге одлука и аката и достављају их већу јер општинска канцеларија, између осталог, обавља техничке послове за веће, градоначелника и одбор.

Чешка се, дакле, суочила са проблем великог броја малих општина, што је утицало на неадекватно извршавање послова од локалних самоуправа. Узрок су недовољни кадровски и финансијски ресурси. Србију, генерално, не карактеришу мале општине, али је оптерећена разликом у величини и броју становника између општина, што за последицу има да грађани различитих локалних самоуправа не могу да остваре једнак обим права. Узрок је исти: дефицит кадрова и финансија. Чешка је тај проблем рада егzekутиве решила на два начина. Први је да је организован средњи ниво власти, формирањем региона, а то је пратило додатно повећање надлежности општина. Други, који би могао да послужи као узор егzekутиви у Србији, јесте удруживање малих општина у извршавању појединих послова за које локална егzekутива као самостална нема довољно капацитета. Код нас је тај концепт тек у зачетку, при чему су изменама и допунама Закона о локалној самоуправи детаљно уређена питања процеса и видова међуопштинске сарадње.

3.1.4. Локална егзекутива у Мађарској

Мађарска има 9,6 милиона становника.⁹⁴

Број становника	Површина у km ²	Средњи ниво жупанија	Општине	Просечно становника по општини
9.660.000	93.024	19	3.201	3.086

Слично као у Чешкој, реформа система локалне самоуправе у Мађарској започела је деведестих година 20. века. Први корак је представљало раскидање са совјетским државним уређењем и враћање мађарској традицији и тековинама локалне самоуправе. Међутим, и у том случају је настао проблем са наглим повећањем броја општина. Наиме, настало је 3.149 јединица, а у свима њима су бирани представници и органи егзекутиве. Након почетне, уследила је нова фаза промене. Новим таласом промена уведено је директно бирање градоначелника, прецизирање надлежности локалне самоуправе, окрузи су постали део система локалне самоуправе, а то је у целини представљало трансформацију целокупног система јавне управе.

Уставом који је данас на снази у Мађарској прописано је да се територијално уређење састоји од жупанија, градова и општина и да се у градовима могу формирати окрузи.

Мађарска има два нивоа локалне самоуправе. Први су општине (*települések*) и има их чак 3.177, градови (*városok*), градови са статусом жупаније (*megyei jogú városok*), окрузи у главном граду (*fővárosi kerületek*) и главни град Будимпешта, који ужива посебан статус. Органи наведеног нивоа власти су представничко тело (*képviselő-testület*), уред градоначелника (*Polgármesteri hivatal*) и нотар (*jegyző*). Представничко тело се бира на петогодишњи период и то на непосредним изборима. Представничко тело обавља нормативну и контролну функцију. Уред градоначелника представља орган егзекутиве и чине га непосредно бирани градоначелник и његови заменици изабрани од представничког тела. Нотара именује градоначелник. Нотар је шеф локалне администрације и уреда градоначелника. Послови овог нивоа власти су заштита животне средине, изградња, локални развој, урбанистичко планирање, јавни превоз, социјалне службе, одржавање путева, јавних површина и гробаља, канализација и водни ресурси, заштита од пожара. Главни град Будимпешта ужива посебан статус и подељен је на 23 дистрикта, односно округа, а сваки дистрикт има положај општине. Скупштину главног града чине 23 градоначелника дистрикта и градоначелник Будимпеште.

Други ниво самоуправе су *жупаније* (*megyék*). Жупанија има 19 и надлежне су за послове одржавања болница и установа за смештај лица, послове средњих школа, установе културе, туризам... Органи жупанија су жупанијско веће и извршни орган.

⁹⁴ Statista Hungary.

Жупанијско веће се бира на непосредним изборима на мандат од пет година. Извршни орган се бира од стране жупанијског већа на исти мандатни период.

Општине су одређене као основне јединице система и организоване су као насеља. Оне укључују села, градове и седишта округа. Устројено је и деветнаест округа, док Будимпешта као главни град ужива посебан статус. Без обзира на разлике у величини, не постоје хијерархијски односи између два нивоа локалне самоуправе, тј. права свих локалних самоуправа су једнака. Локалне самоуправе округа немају право надзора над малим локалним самоуправама. Дистинкција се састоји у пословима за које су задужене. Општине врше послове у односу на насеља, док окрузи пружају допунске услуге, односно оне услуге које насеља немају капацитет да врше, али и услуге регионалног карактера.

Обавезне функције и надлежности локалне самоуправе одређује републички парламент, уз преношење адекватних финансијских средстава за извршавање тих послова. Ти послови се односе на обезбеђивање основне здравствене заштите и социјалних служби, пијаће воде, обданишта, основношколског образовања, јавне расвете, локалних путева.

Законом је предвиђена могућност да парламент овласти општинске управе да обезбеђују и специфичне јавне услуге. Последњи наводи зависе од величине, броја становника или финансијских могућности јединице локалне самоуправе. Будимпешта, као главни град, има систем у два нивоа и чине их градске самоуправе и самоуправе двадесет и три округа. Општински органи главног града и његових округа су узајамно независни у погледу надлежности. Управа округа врши послове општинске самоуправе. Градска управа врши обавезне и добровољно прихваћене обавезе општинске управе које се односе на цео град или више његових округа, као и надлежности у вези са посебном улогом главног града. Функције и надлежности главног града готово су истоветне надлежностима округа.

Округ је такође локална управа, али има највише допунску улогу у обезбеђивању локалних услуга. У обављању локалних услуга његова улога није од примарног значаја. Округ врши послове који нису обавезни за локалну управу, али се ти послови у Закону не набрајају конкретно него су дати типови ситуација у којима послови са нивоа општине прелазе на ниво округа.

Округ, као и друге локалне управе, може преузети неке послове по избору. У суштини, улога округа се исцрпљује у одржавању институција које пружају јавне услуге, као што су болнице, средње школе, музеји...

Рад локалне егзекутиве се састоји од обавезних и факултативних (изборних) задатака. Обавезни задаци су подељени у категорије. Прва категорија се мора вршити у сваком насељу и односи се на снабдевање водом, основне здравствене и социјалне службе, опште образовање, јавно осветљење, одржававање локалних јавних путева и гробаља. Друга категорија обавезних послова је утврђена законом, а средства за њихово вршење се обезбеђују у државном буџету. Сходно закону, локалне самоуправе са већим бројем становника и већим капацитетима могу имати и већи број обавезних послова у односу на остале локалне самоуправе. Само пружање услуга може имати више облика. Локалне самоуправе обављају своје послове у складу са потребама локалног становништва и самостално бирају тип пружања услуга. Први тип пружања услуга врши самостално локална самоуправа, тако што службу организује локална канцеларија

или њене установе. Осим тога, локална самоуправа може тражити асистенцију компаније над којом има утврђену контролу. Такође, могу се оснивати институције локалне самоуправе, предузећа и слично ради обезбеђивања вршења јавних услуга. Значајан, други, вид обезбеђивања услуга јесте склапање уговора са приватним компанијама и предузетницима, али партнер локалне самоуправе може бити и државна компанија (водовод, гасовод, јавни превоз и слично). Трећи тип пружања услуга је њихова реализација удруживањем или поверавањем вршења услуга некој другој општини. Махом је реч о пословима управљања водом и отпадом, односно депонијама.

Чланови представничког органа јединица локалне самоуправе и градоначелник бирају се непосредно, а право да бира и да буде биран на локалним изборима има сваки пунолетни мађарски држављанин, али и држављанин Еворпске уније са боравиштем у Мађарској, као и свако коме је у Мађарској признат статус избеглице, имигранта или му је одобрено привремено настањивање. Уставом је даље утврђено да је сврха локалне самоуправе у обављању јавних послова и вршењу јавних овлашћења, да се о питањима из њене надлежности може расписати референдум и да се правила о раду локалне самоуправе уређују Законом о локалној самоуправи, а који има ранг органског закона.⁹⁵

Локална самоуправа може да доноси уредбе и одлуке, у оквиру закона, да самостално управља пословима из своје надлежности, да утврђује своје уређење и начин рада, да врши својинска права над својом имовином, да одлучује о локалном порезу, да се удружује са другим јединицама локалне самоуправе, да сарађује са локалним самоуправама других земаља, да се учлањује у међународне организације које имају контекст локалне самоуправе.

Сходно Уставу, најзначајнији орган је представничко тело, на чијем челу се налази градоначелник. С друге стране, у жупанијама представничким телом председава посредно бирани председник. Мандат представничког тела и градоначелника износи пет година, а необично је решење да мандат представничком телу може бити продужен ако се не спроведу избори „због недостатка правоваљаних кандидата“. Карактеристика оба органа је да их непосредно бирају грађани. Највећа овлашћења има представничко тело, које послове може да делегира градоначелнику. Представничко тело доноси статуте, односно акта којима се одређују правила организације и радне процедуре. Градоначелник је, с друге стране, политички и административни руководилац локалне самоуправе. Он обавља и локалне и државне послове и представља представничко тело. Градоначелник своје послове обавља уз помоћ канцеларије представничког тела. Истовремено, он даје директиве и налоге канцеларији. Формално, градоначелник је послодавац потпредседнику, секретару и шефовима различитих институција локалне самоуправе. Представничко тело на предлог градоначелника може међу својим члановима да изабере једног или више саветника, који надзиру обављање самоуправних функција.

Секретар (нотар) је професионални јавни службеник, за разлику од градоначелника, који има политичко утемељење. Секретара именује представничко тело на неодређено време, на основу јавног конкурса, а сходно квалификацијама које су одређене законом. Секретар управља канцеларијом представничког тела, одговоран је за њене

⁹⁵ У земљама које законима о уређењу власти дају ранг органских закона, какав је случај са Мађарском, признаје се нарочита (виша) правна снага таквим законима у односу на остале. У практичном погледу, то значи да сви остали закони који немају ранг органских закона морају бити у сагласности са органским законима, а у супротном могу бити уклоњени из правног поретка одлуком органа надлежног за контролу уставности и законитости.

надлежности и има улогу послодавца над службеницима који имају радни однос у канцеларији. Осим тога, секретар припрема одлуке које доноси градоначелник. Секретар одговора за законитост рада локалне самоуправе у целини, учествује у заседањима представничког тела, затим комитета представничког тела и проверава законитост одлука које се доносе. На његов предлог представничко тело именује подсекретара. Подсекретар је представник секретара и обавља послове које му секретар одреди. Запослени у канцеларији представничког тела су државни службеници и на њих се примењује закон који регулише положај државних службеника уопште, без обзира на то што раде у локалној самоуправи.

Системи локалне егzekутиве у Мађарској и Србији немају много сродности. Приказ Мађарске је у овом раду изабран јер је реч о суседној земљи, која не потиче из заједничке државе са Србијом, за разлику од примера Хрватске или Македоније, о којима ће бити речи. Други разлог је релативно сличан број становника. Трећи је чињеница да је Мађарска већ годинама чланица Европске уније, чему Србија стреми. Упркос видљивим разликама, одређена решења су примењива, па и пожељна у раду егzekутиве у Србији. Конкретно, реч је о позицији секретара, који је професионални јавни администратор. Пандан секретару у Мађарској је начелник управе у Србији, који је, такође, професионални администратор у смислу руководиоца органа – управе. Разлика је у томе што је начелник управе у Србији под већим теретом, односно утицајем политичких збивања. Начелник управе се поставља на мандат од пет година, док се секретар именује на неодређено време, такође на основу јавног конкурса. У томе је значајна разлика, која даје више слободе у раду и истовремено мање утицаја осталих органа локалне егzekутиве који имају политичко утемељење.

3.2. Земље региона (бивше југословенске републике)

3.2.1. Локална егзекутива у Словенији

Број становника	Површина у км ²	Општине	Просечно становника по општини
2.061.085	20.273	212	9.722

Реформа локалне самоуправе у Словенији започела је доношењем Закона о локалној самоуправи (1993), чиме је започело јачање улоге локалне самоуправе и чиме је започет процес децентрализације. Пре започете реформе локалне самоуправе Словенија је имала 62 општине. До тада су се надлежности општина углавном односиле на извршавање државних послова. Реформом је дошло до одвајања послова локалне самоуправе од државе, али је тиме држава преузела велики број надлежности, што је за последицу имало нежељену централизацију, а општине су постајале све мање, у смислу површине и броја становника, те се тиме и значајно повећао њихов број. Сходно закону, општина је јединица локалне самоуправе која самостално управља локалним пословима од јавног значаја и државним пословима које држава преноси на општину, уз њену сагласност и осигурава финансије за њихово вршење.

Тај систем успоставља мале општине које немају довољно капацитета у односу на државну власт. Тако јача централизација, што је супротно оријентацији савремених европских земаља, у којима се размишља о супротном процесу, процесу укрупњавања општина како би биле способне да преузму већи обим надлежности. Законска одредба предвиђа да у Словенији може да настане нова општина уколико испуни одређене услове, а то је да има основну школу, да има дом здравља, као и обезбеђену комуналну делатност (снабдевање електричном енергијом, водоснабдевање, канализација и пречишћавање отпадних вода) и простор за општинску управу.

Осим тога, законом је предвиђено да општина има најмање 5.000 становника, али су омогућени изузеци услед историјских, економских, географских, али и других разлога, под условом да та општина има најмање 2.000 становника. Тај процес је довео до тога да чак дванаест посто општина у Словенији има мање од 2.000 становника, а 75% општина мање од 10.000 становника. Међутим, поред тога, значајан број општина не испуњава ни минималне законске услове да на њиховом подручју постоји основна школа, дом здравља и слично. Разлика је уочљива када се упореди градска општина Љубљана, која има 266.935 становника и општина Ходош са само 342 становника.⁹⁶ Последица је очигледна и лако предвидива, због недовољних кадровских и финансијских капацитета органи егзекутиве малих општина не успевају да врше поверене послове, а врло брзо дођу и до својих лимита у вршењу изворних послова.

Иначе, у Словенији постоје градске општине и општине. Градска општина се оснива на подручју града због јединственог просторног уређења и задовољавања комуналних

⁹⁶ З. Поштајнер, *Мале општине: предности и недостаци*, Љубљана 2008, 46.

потреба. Град може добити статус градске општине ако има најмање 20.000 становника и најмање 15.000 радних места. Увођење другог степена локалне самоуправе било је замишљено у виду добровољног удруживања општина, али тиме није остварен жељени резултат. Уставним изменама је предвиђено увођење регија. Али, осим неуједначености величине регија, проблем је и у недовољно дефинисаним надлежностима регија и њихових буџета.

Законом о локалној самоуправи утврђени су изворни и поверени послови односно пренесене надлежности. Пренесене надлежности су оне које се од стране државе преносе локалној самоуправи. Наведени делокруг послова локална самоуправа врши за државни ниво. Изворне надлежности општина самостално обавља и то су надлежности које се односе на стварање услова за привредни развој општине, управљање имовином локалне самоуправе, вршење послова из обалсти пољопривреде, туризма, планирање просторног развоја, управљање грађевинским земљиштем, стварање услова за изградњу станова, послови заштите ваздуха, земље, воде, заштита од буке, одржавање и уређивање локалних јавних путева, уређивање саобраћаја, обављање надлежности општинске полиције...

Држава може да пренесе на локалне самоуправе обављање одређених послова из своје надлежности, превасходно у областима уређења приградског саобраћаја; здравствене службе на секундарном нивоу, извођења послова на подручју градње објеката и геодетске службе...

Пракса показује да су сопствени приходи општина недовољни за финансирање послова које врше органи локалне самоуправе, тако да је потребна и фискална децентрализација која би локалном нивоу обезбедила више самосталности. Финансирање општина се заснива на калкулацији одговарајуће потрошње општине, уз уважавање фактора као што су број становника млађих од 15 и старијих од 65 година и дужина локалних путева. Приходи општине су порез на личне приходе; порез на наследство и поклоне; порез на добит од игара на срећу; порез на имовину; порез на промет; други порези у складу са законом; управне и друге таксе.

Сходно Закону о локалној самоуправи, органи општине су општинско веће, градоначелник и надзорни одбор. Општинско веће је највиши орган и доноси акте и све одлуке из надлежности општине. У зависности од броја становника општинско веће може да има од седам до четрдесет пет чланова. Веће надзире рад градоначелника и општинске управе у вези с извршавањем одлука и других аката већа. Општинско веће може да оснива комисије и друга радна тела. За чланове комисије могу бити изабрани како чланови општинског већа тако и други становници конкретне општине. Законом о локалним изборима прописано је да се сваке четири године бирају чланови општинског већа, градоначелник и чланови већа месних и сеоских заједница и квартова у градовима. Уколико веће има мање од 12 чланова, примењује се већински изборни систем, а ако их има више, примењује се пропорционални.

Градоначелник заступа и представља општину, али представља и веће и води његове седнице, међутим нема право гласа на седницама већа. Градоначелник предлаже све опште акте, укључујући буџет и завршни рачун. Такође, одговара за законитост одлука и у складу са тим има могућност да задржи спровођење одлука и прописа за које сматра да су супротни Уставу односно закону. У таквим ситуацијама мора да покрене поступак пред општинским већем за измену конкретног општег акта и да се обрати

надлежним државним органима који врше надзор над законитошћу рада општина. Градоначелник има једног или више заменика, које бира из редова већа. Надлежности свог заменика одређује градоначелник, а у оквиру сопствених законских ингеренција.

Надзорни одбор је орган који контролише јавну потрошњу у општини. Надзире финансијско пословање, располагање општинском имовином, буџетску потрошњу. Чланове надзорног одбора, који нису у радном односу, бира општинско веће.

У погледу броја запослених у извршним органима, резултати су очекивани. Мале општине имају мали број запослених, неке само три лица. Поједине општине уопште немају запослене са високом стручном спремом. С обзиром на то, немогуће је пружити квалитетне услуге. Мала управа онемогућава специјализацију рада и преношење појединих послова са државе на локални ниво. У веома малим управама немогуће је осигурати стручна знања потребна за рад на одређеним подручјима. Пошто се општинама не обезбеђује потребан квалитет рада, оне су принуђене да се повезују са другим, већим општинама, како би омогућиле извођење одговарајућих послова. За квалитетно и ефикасно обављање послова важни су стручна спрема запослених и њихова оспособљеност за рад у поједином подручју. У структури запослених у општинској управи у Словенији, 55% запослених чине службеници, а стручно-техничко особље односно намештеници 38%. Највеће су управе градских општина. Љубљана има 550 запослених, Марибор 249, док општина Језерско нема ниједног запосленог у управи.

3.2.2. Локална егзекутива у Хрватској

Хрватска има 4,2 милиона становника.

Број становника	Површина у km ²	Регионални / средњи ниво	Општине	Просечно становника по општини
4.246.700	56.594	21 жупанија	555	7.652

У Хрватској је самоуправа организована као двостепена, чиме се издваја од осталих бивших република СФРЈ. Основни ниво се састоји од 428 општина и 127 градова (укупно 555), а средњи ниво чине жупаније, којих има 21, укључујући и главни град Загреб, који има статус и града и жупаније. Општине су локалне самоуправе које имају мање од 10.000 становника, а градови могу бити мањи градови (са више од 10.000 становника) и велики градови (са више од 35.000 становника).⁹⁷

Модернизација локалне самоуправе је започела 1990. године усвајањем Устава Републике Хрватске.⁹⁸ Локална самоуправа у Хрватској постала је уставна категорија са гаранцијама самосталности јединица локалне самоуправе. Положај локалне самоуправе илуструје уставна одредба којом је прописано да је државна власт ограничена једино и искључиво Уставом зајамченим правом грађана на локалну и регионалну самоуправу, као и обавезом Сабора да о доношењу закона којима се уређује локална самоуправа одлучује већином гласова свих заступника.⁹⁹ Уставом из 1990. године загарантовано је право грађана на локалну самоуправу, уведене су жупаније које представљају јединице локалне управе и самоуправе, као и градови и општине - јединице локалне самоуправе.¹⁰⁰ Хрватски сабор је 1992. године донео Закључак о прихватању Европске повеље о локалној самоуправи,¹⁰¹ док је сама Европска повеља ратификована 1997. године односно усвојен је Закон о потврђивању Европске повеље.¹⁰²

Први Закон о локалној самоуправи и управи усвојен је 1992. године.¹⁰³ Законом су утврђена права, обавезе и надлежности локалних јединица. Укинута су месне заједнице,¹⁰⁴ а као јединице локалне самоуправе устројени су градови и општине, док су жупаније одређене и као јединице локалне управе и као јединице самоуправе.

⁹⁷ Видети на пример: I. Koprić, „Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava* 3/2010, 665–681.

⁹⁸ Устав Републике Хрватске, *Народне новине* 56/90, 135/97, 8/98 – прочишћени текст, 113/00, 124/00 – прочишћени текст, 28/01, 41/01 – прочишћени текст, 55/01, 113/01.

⁹⁹ Хрватски сабор је једнодоман. Све жупаније и Град Загреб су били представљени са по три заступника и који је имао врло значајно право вета, укинут је Променама Устава (*Народне новине* 28/01) из 2001. године.

¹⁰⁰ Променама Устава Републике Хрватске (*Народне новине* 113/00) из 2000. године жупаније се одређују као јединице подручне (регионалне) самоуправе.

¹⁰¹ Закључак о прихватању и поштивању начела и института (одредаба) Европске повеље о локалној самоуправи, *Народне новине – Међународни уговори* 1/93.

¹⁰² Закон о потврђивању вуропске повеље, *Народне новине – Међународни уговори* 14/97.

¹⁰³ Закон о локалној самоуправи и управи, *Народне новине* 90/92, 94/93, 117/93, 128/99 и 109/07.

¹⁰⁴ Закон о месним заједницама, *Народне новине* 19/83.

Уставним изменама из 2000. године започео је процес трансформације монотипске концепције локалне самоуправе и уследило је децентрализовање послова које су обављали органи државне управе. Већ следеће године усвојени су нови Закон о локалној и подручној самоуправи¹⁰⁵ који је постао основ децентрализације, посебно у областима образовања, здравства и социјалне заштите. Такође је усвојен и нови Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе.¹⁰⁶ Изменама и допунама Закона о локалној и подручној самоуправи из 2005. године уводи се категорија великих градова. Велики градови су дефинисани као јединице локалне самоуправе које имају више од 35.000 становника и које представљају административна, финансијска, културна средишта окружења. Одређивање броја становника потребног за статус великога града и данас је предмет полемика. Уз надлежности које припадају свим јединицама локалне самоуправе, велики су градови добили надлежности из области просторног уређења, градње и управљања путевима.

Законом о локалној самоуправи и управи из 1992. прописано је да општине предстаљају природне, управне и друштвене целине повезане заједничким интересима становништва и да се оснивају на подручју једног или више насеља. Жупаније су, с друге стране, јединице локалне самоуправе и управе и имале су законом утврђене самоуправне надлежности. Наведеним уставним изменама из 2000. жупаније су одређене као јединице подручне самоуправе, али се не може рећи да имају значајна обележја регионалних јединица. Већ 2001. године усвојен је низ закона којима је уследио пренос одређеног броја надлежности државне управе на жупаније и градове. Уследили су и измене закона из области образовања, као и здравствене и социјалне заштите. Посебно треба нагласити неопходан пратећи корак, а то су измене Закона о финансирању јединица локалне самоуправе и управе,¹⁰⁷ којим је уређено питање финансирања децентрализованих послова са државног нивоа. Потом је усвојена и Уредба о начину израчуна износа потпора изравнања за децентрализоване функције јединица локалне и подручне самоуправе.¹⁰⁸

Општина, град и жупанија самостални су у одлучивању у пословима из свог делокруга, у складу с Уставом Републике Хрватске и законом. Законом о локалној самоуправи прописано је да општине и градови у свом изворном делокругу обављају послове локалног значаја којима се непосредно остварују потребе грађана, и то преваходно послове који се односе на просторно и урбанистичко планирање, комуналне делатности, уређење насеља и становање, бригу о деци, социјалну заштиту, примарну здравствену заштиту... У изворном делокругу великих градова и градова седишта жупанија налазе се послови локалног значаја којима се непосредно остварују потребе грађана, и то просторно и урбанистичко планирање, комуналне делатности, уређење насеља и становање, брига о деци, социјална заштита, примарна здравствена заштита, али и одржавање путева и одржавање саобраћаја на својој територији... Значајно је навести да су у надлежност великих градова пренети послови издавања грађевинских и локацијских дозвола, као и других аката у вези са градњом.

¹⁰⁵ Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи, *Народне новине* 33/01, 60/01 – вјеродостојно тумачење и 129/05.

¹⁰⁶ Закон о избору чланова представничких тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, *Народне новине* 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05 – прочишћени текст и 109/07.

¹⁰⁷ Закон о измјенама и допунама Закона о финансирању јединица локалне самоуправе и управе, *Народне новине* 59/01.

¹⁰⁸ Уредба о начину израчуна износа потпора изравнања за децентрализоване функције јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе 2001, *Народне новине* 75/01.

Жупаније у свом изворном делокругу обављају послове регионалног карактера и преваходно оне који се односе на просторно и урбанистичко планирање, саобраћај, саобраћајну инфраструктуру, образовање, здравство, развој мреже образовних, здравствених, социјалних и културних установа, издавање грађевинских и локацијских дозвола, других аката у вези са градњом... Локалне јединице користе приходе за извршавање послова из своје надлежности, а добијају средства из државног буџета ради обављања поверених послова. Своје приходе све локалне јединице остварују из сопствених извора, заједничких пореза и помоћи.

Органи општина и градова су општинско односно градско веће, и начелник општине односно градоначелник. Општинско веће се бира непосредно на период од четири године. Начелник општине, односно градоначелник представља извршни орган задужен за руковођење администрацијом и извршавање закона.

Органи жупанија, с друге стране, су жупанијска скупштина и жупан. Жупанијска скупштина се бира на непосредним изборима на период од четири године. Жупан је извршни орган и представник жупаније, а бира га скупштина.¹⁰⁹

Локална самоуправа у Хрватској показује очигледну тенденцију уситњавања локалних јединица и недовољно квалитетног утврђивања њихових изворних надлежности. Постојање мноштва малих локалних јединица са недовољним финансијским обухватом онемогућило је органе егzekутиве да квалитетно обављају изворне послове, али и да преузимају и ваљано врше поверене послове. Одустанком од концепта монотипности и категоризацијом локалних јединица и утврђивањем статуса великих градова кренуло се, истина, ка стварној децентрализацији надлежности, уз поверавање послова, што је праћено финансијским средствима за њихово вршење. Уједно, то представља и највећи проблем даљег развоја јер је обезбеђивање довољно средстава у том контексту у међувремену постала препрека за развијање локалног нивоа, односно квалитетног извршавања послова од надлежних органа егzekутиве.

¹⁰⁹ Видети: N. Koraјtich-Škrlec, „Од једностепене до вишестепене локалне самоуправе: локална самоуправа у Хрватској“, *Модели организације локалне само управе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија* (ур. З. Злокапа, Д. Дамјановић), Београд 2007, 50–91.

3.2.3. Локална егзекутива у Босни и Херцеговини

Локална самоуправа у Босни и Херцеговини има два различита сегмента, и то у Републици Српској и у Федерацији БиХ, с обзиром на то да је Босна и Херцеговина састављена од два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. БиХ има површину од 51.209 km², а државна територија је подељена између та два ентитета у односу 51% према 49% у корист Федерацији БиХ. Федерација Босне и Херцеговине је састављена од 10 кантона. У својој надлежности има десет најважнијих области, као што су вођење спољних послова; организовање и вођење одбране Федерације; утврђивање економске политике; уређивање трговине, укључујући царине; уређивање финансија и финансијских институција,¹¹⁰ али их девет дели са кантонима, а све остало генералном презумпцијом препушта кантонима у надлежност.

Осим тога, Уставом је пописано дванаест надлежности кантона као предмет њихове „посебне“ пажње, а локална самоуправа није међу њима. Што се тиче законодавства о локалној самоуправи, утврђено је право локалних органа да управљају делом локалних послова у интересу локалног становништва. Такође, постепено се проширују надлежности органа локалне самоуправе, промењен је начин избора начелника и сада га бирају непосредно грађани. Јединице локалне самоуправе имају две врсте надлежности. У прву врсту спадају изворне надлежности, дакле сви послови који су законом поверени јединицама локалне самоуправе да их обављају као своје изворне послове. Другу врсту чине поверени послови, дакле послови које је држава делегирала локалним самоуправама.

Изворни послови се могу груписати у регулаторне, сервисне и евалуативне. У регулаторне надлежности спадају: заштита људских права и основних слобода; доношење буџета јединице локалне самоуправе; доношење планова и програма развоја; доношење просторних, урбанистичких планова; утврђивање и спровођење политике уређења простора и заштите човекове околине; утврђивање и вођење политике располагања, коришћења и управљања грађевинским земљиштем; утврђивање политике управљања и располагања имовином јединице локалне самоуправе; успостављање и вршење инспекцијског надзора над извршавањем прописа из надлежности јединице локалне самоуправе; доношење прописа о порезима, накнадама, доприносима и таксама из надлежности јединице локалне самоуправе...

У сервисне надлежности спадају послови у вези са којима општина пружа услугу становништву, као што су уређење и обезбеђивање обављања комуналних делатности (прикупљање и одлагање отпада; локални путеви и мостови; водоснабдевање, одвођење и прерада отпадних вода; одржавање јавне чистоће; градска гробља; улична расвета; јавна паркиралишта и паркови); организовање јавног превоза; утврђивање предшколског образовања, унапређење мреже установа и финансирање јавних установа предшколског образовања; оснивање, управљање, финансирање и унапређење установа основног образовања...

Евалуативне надлежности су надлежности локалних јединица да анализирају и оцењују рад одређених кантоналних и државних тела, организација и служби, када су за њих овлашћене законом.

¹¹⁰ Устав Федерације БиХ, Глава III, чл. 1.

Дакле, локалним самоуправама су поверене бројне и сложене надлежности, у складу са Европском повељом о локалној самоуправи. Осим општина и градова као јединица локалне самоуправе, у Федерацији БиХ постоји ниво власти кантона/жупанија који нису други ниво локалне самоуправе већ сегменти система са изразитим државним атрибутима. У Федерацији има 79 општина које се разликују по величини територије, броју становника, нивоу развијености и сл.

Република Српска, с друге стране, има унитарно уређење. Дакле, не постоји средњи ниво власти, попут кантона, срезова, округа. У Републици Српској постоје 63 општине, које директно кореспондирају са Владом, при чему су поједина општинска средишта по 400 километара удаљена од седишта републичке власти, што отежава комуникацију између центра и локала. Закон о локалној самоуправи из 2005. године уводи концепт децентрализације, који се у пракси спорадично спроводи, пошто држава путем своје законодавне и извршне функције задржава контролу над већином општинских надлежности. Тим законом је предвиђена подела општинских надлежности на самосталне и пренесене надлежности, а оне самосталне систематизоване су у регулаторно-управљачке и услужне. Као регулаторне радње и надлежности управљања општином наведени су доношење буџета и завршног рачуна; усвајање програма развоја општине; усвајање развојних, просторних и урбанистичких планова; организовање комуналне полиције; послови инспекцијског надзора; управљање и располагање имовином општине; образовање општинских органа, организација служби... У пружању услуга општина има надлежности као што су обављање специфичних функција у области здравства и социјалне заштите, цивилне заштите, културе, образовања, спорта, информација, занатства, туризма, угоститељства и заштите околине; уређење и обезбеђење обављања комуналних делатности (производња и испорука воде, гаса, топлотне енергије, одржавање чистоће, пречишћавање и одвођење отпадних вода, јавни превоз путника, одржавање гробалја и пружање погребних услуга, одржавање улица, саобраћајница, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, одвођење атмосферских вода и чишћење јавних површина; оснивање предузећа, установа и других организација...).

Органи егzekутиве локалних самоуправа, дакле, морају располагати значајним финансијским и материјалним средствима и кадровским капацитетом да би реализовале све оно што им закон даје у надлежност. Значајно је напоменути да руралне општине треба да имају велика средства да развију своју инфраструктуру и задрже становништво, с обзиром на изражене миграторне процесе ка већим градовима. Као и у Федерацији БиХ, међу општинама Републике Српске постоје огромне разлике у површини, броју становника, развијености, броју запослених и слично. Неке општине имају завидан степен развоја и представљају универзитетске, клиничке центре, а друге немају ни основне школе или основне здравствене установе. Упркос томе, ни устав ни закони о локалној самоуправи Федерације и Републике Српске не узимају у обзир наведене разлике између локалних самоуправа, пошто је у оба ентитета БиХ присутан концепт монотипне општине односно све општине имају исте надлежности, без обзира на то што саме општине располажу различитим ресурсима за вршење послова.

Занимљив је процес сталног смањивања броја општина у БиХ, дакле у оба ентитета. Од турске власти па до Краљевине Југославије општина је била територијално и демографски мала, а њене надлежности су биле минималне. Тек након Другог светског рата започело је територијално укрупњавање општина и њихов број је постепено сведен

на данашњу 141 општину. Али, разлике у величини територије између најмањих и највећих општина су и даље огромне, па је тако град Бања Лука (1.239 km²) 120 пута већи од најмање општине у БиХ Ново Сарајево (9,9 km²).

Положај органа локалне егзекутиве у Републици Српској је уређен Законом о локалној самоуправи Републике Српске.¹¹¹ Органи јединице локалне самоуправе су скупштина града у граду, односно скупштина општине у општини и градоначелник у граду, односно начелник општине у општини.

Скупштина је орган одлучивања и креирања политике и представничког је типа. Скупштину чине одборници и њихов мандатни период износи четири године. Председник скупштине заступа скупштину, сазива њене седнице председава седницама. Скупштина доноси статут, одлуке и друге опште акте доноси буџет и зваршни рачун, доноси програме и планове развоја и стратешке документе, као и друге опште акте. Када је реч о односу према органима егзекутиве, скупштина разматра годишњи извештај о раду градоначелника, односно начелника општине. Такође, одлучује о покретању иницијативе за опозив градоначелника, односно начелника општине у складу са законом којим се уређује њихов избор.

У Републици Српској орган егзекутиве је градоначелник у граду, односно начелник општине у општини. Градоначелник/начелник општине заступа и представља град односно општину, руководи градском, односно општинском управом и одговоран је за њен рад. Градоначелник/начелник општине има заменика који му помаже у раду. Скупштина бира и разрешава заменика на предлог градоначелника, односно начелника општине. Градоначелника, односно начелника општине бирају грађани на општим непосредним изборима на период од четири године..

Надлежности градоначелника, односно начелника општине су, између осталих надлежности, да предлаже статут, предлаже одлуке односно сва општа акта скупштине, израђује и подноси скупштини на усвајање како нацрт тако и предлог буџета, финансијски извјештај, економски план, план развоја, инвестициони програм, просторни и урбанистички план, да обавештава скупштину о свим питањима из надлежности јединице локалне самоуправе, њених права и обавеза. Градоначелник/начелник општине спроводи локалну политику у складу са одлукама скупштине, извршава локални буџет, извршава законе и друге прописе Републике, града и општине. Такође, доноси одлуку о оснивању градске, односно општинске управе, а доноси и правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места градске, односно општинске управе и предлаже именовање и разрешење начелника одељења или службе. У складу са актима скупштине и обавља и друге послове. Најзад, одговоран је за законитост свих опшних аката које предлаже скупштини.¹¹²

Као што је наведено, градоначелник, односно начелник општине одређује унутрашњу организацију градске, односно општинске управе. Дакле, градска/општинска управа није посебан орган јединице локалне самоуправе. Послови управе су извршавање и аката скупштине и градоначелника, односно начелника општине, припремање нацрта одлука и других аката које доноси скупштина и градоначелник, извршавање и

¹¹¹ Закон о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 97/2016, 36/2019 и 61/2021)

¹¹² Члан 59. Закона о локалној самоуправи Републике Српске

спровођење закона и подзаконских аката и вршење стручних, али и других послова које јој повере други органи.

Најзад, градоначелник, односно начелник општине може да формира кабинет, који је посебна организациона јединица, а ради обављања протоколарних и административно-техничких, као и саветодавних послова. Градоначелник има овлашћење да постави и градског менаџера и градског архитекту, као и просторног планера за рад на припреми и реализацији развојних програма и пројеката, којима се обезбеђује заштита животне средине или подстичу измене прописа ради стварања повољнијих околности за развој града.

Када је реч о уређењу органа локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, то је учињено одредбама Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине,¹¹³ којим је прописано да су органи јединице локалне самоуправе веће и начелник.

Општинско веће у општини односно градско веће у граду је орган одлучивања. Веће усваја статут локалне самоуправе; усваја буџет; доноси развојне, просторне и урбанистичке планове и програме; доноси прописе о порезима, накнадама, доприносима и таксама; доноси одлуке о управљању и располагању имовином јединице локалне самоуправе; доноси и друге одлуке и обавља и друге послове у складу са законом и статутом.

Извршни орган локалне самоуправе је општински начелник у општини односно градоначелник у граду. Сходно члану 15. Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, начелник представља и заступа општину; доноси акте из своје ингеренције; просторне и урбанистичке планове и остале планске и регулаторне документе; већу на усвајање подноси нацрт и предлог буџета, економске планове, развојне планове, инвестиционе програме, предлаже одлуке и друге опште акте већу. Као извршни орган, налогодавац је за извршење буџета јединице локалне самоуправе и извршава законе и друге прописе¹¹⁴. Поред наведеног, утврђује организацију служби јединице локалне самоуправе и доноси правилник о унутрашњој организацији служби јединице локалне самоуправе. Дакле, као и у случају Републике Српске, управа није посебан орган.

Законом није детаљно дефинисан однос већа и начелника, већ је, више начелно, прописано да се међусобни односи већа и начелника заснивају на принципима међусобне сарадње и уважавања, уз одговорност сваког органа у оквиру својих надлежности.

Поред уочљиве сличности у погледу надлежности и положаја органа егzekутиве у локалној самоуправи Републике Српске и локалној самоуправи Федерације Босне и Херцеговине, може да се закључи да у оба ентитета постоје сродни проблеми за њихово функционисање. Видљиво је да инокосни органи егzekутиве имају велика овлашћења, а као додатни генератор њихове моћи је и положај градских/општинских управа, којим

¹¹³ Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине ("Сл. новине ФБиХ", бр. 49 од 30 августа 2006, 51/09)

¹¹⁴ Члан 15. Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине ("Сл. новине ФБиХ", бр. 49 од 30 августа 2006, 51/09)

руководе. Наиме, градске/општинске управе нису посебни органи егzekутиве, већ су нека врста стручног и административно-техничког сервиса за друге органе власти.

Када се сагледају послови које органи егzekутиве треба да врше, долази се до закључка да је потребно да локалне самоуправе, на подручју читаве Босне и Херцеговине, располажу са респектабилним кадровским капацитетом, али и финансијским средствима, уз већ ранију констатацију да то у пракси и није случај.

3.2.4. Локална егзекутива у Северној Македонији

Постоје три периода у развоју законске регулативе: од 1991. до 1996. године, од 1996. до 2002. године и од 2002. године. Од 1991. до 1996. није постојао посебан закон о локалној самоуправи. Сходно тада важећем Уставу Републике Македоније, било је предвиђено да су јединице локалне самоуправе надлежне за области комуналне инфраструктуре и заштите животне средине. Други период је од 1996. до 2002. Тада важећим законом одређене су три врсте надлежности локалне самоуправе и то самосталне надлежности, надлежности у сарадњи са ресорним органима државне управе и надлежности које држава поверава. Трећи период развоја започиње 2002. године, када се Законом о локалној самоуправи из 2002. године први пут наводи принцип супсидијарности при утврђивању општинских надлежности. Извршавање надлежности, за које је одговорна општина, представљају њену одговорност, а то значи да сама општина одређује начин извршавања тако утврђених надлежности.

Скопље, као главни град, и општине које постоје на његовој територији, уживају специфичан статус, који је утврђен посебним законом, а којим се, између осталог, уређују односи између града Скопља и општина које су на његовој територији.

Законом о локалној самоуправи предвиђене су две групе надлежности, изворне и поверене. Изворне су заштита животне средине, урбанистичко планирање, локални економски развој, комунална делатност, здравствена заштита... Тим законом се локалним органима егзекутиве дају и надлежности у безбедносном систему, превасходно у избору командира полицијске станице. Општинско веће бира командира полицијске станице, али на предлог министра задуженог за унутрашње послове. Овако изабрани командир полицијске станице је дужан да општинском већу на сваких шест месеци доставља извештај о стању јавне безбедности и стању безбедности саобраћаја. Поред наведене специфичности, треба нагласити да је улога градоначелника општине израженија тиме што је он овлашћен да на јавном конкурсима бира директоре јавних предузећа и јавних установа, свуда где је оснивач општина.

Иначе, број локалних самоуправа у Македонији износи 85. Да би једна заједница добила статус општине треба да испуњава услове да општина може да се оснује од једног или више насељених места у којима су грађани повезани заједничким потребама; на територији на којој се оснива општина треба да постоје услови за друштвени и материјални развој и за учешће грађана у одлучивању; подручје на којем се оснива општина треба да представља природну географску и економски повезану целину, са адекватним комуникацијама међу насељеним местима и гравитирањем ка административном центру општине, као и да има изграђене инфраструктурне капацитете; при утврђивању подручја општина води се рачуна о границама катастарских општина.

Постоји само један степен локалне самоуправе. Законодавац прави разлику између општина чије је седиште у граду (33) и општина чије је седиште у селу (51). Сходно закону, град представља насељено место са више од 3.000 становника, има развијену структуру делатности, а више од 51% запослених је ван примарних делатности. Даље се прописује да град треба да има изграђену урбану физиономију са зонама за становање, привреду, рекреацију и јавно зеленило, трг, изграђен систем улица, комуналне службе...

Највећа општина по територији је Прилеп са 1.198 km², а најмања је општина Вевчани са 23 km². Град Скопље обухвата територију од 571 km² и у Скопљу постоји 10 општина, од укупно 84 у Републици Македонији.

Од органа локалне самоуправе разликујемо општински савет, градоначелника у општинску управу.

Савет је представничко тело грађана које одлучује у оквиру законских надлежности. Да би размотрио поједина питања одређеној области, из свог састава може формирати сталне и привремене комисије, при чему састав комисија одговара пропорционалној заступљености политичких партија у савету. Савет се састоји од представника грађана изабраних на општим, непосредним и слободним изборима, тајним гласањем. Број чланова се одређује у зависности од броја становника у локалној самоуправи и не може бити мањи од девет нити већи од тридесет три члана.

Градоначелник се бира на период од четири године. Бирачи га бирају непосредно, и то у првом, или у другом изборном кругу ако у првом није изабран кандидат са довољном већином. Од 2005. функција градоначелника је искључиво професионална и неспојива са другим функцијама. Занимљиво је да је периоду 1996–2002. године Закон о локалној самоуправи предвиђао могућност да бирачи опозову градоначелника, али од 2002. године та могућност више не постоји јер се никада није реализовала у пракси.

Градоначелник представља општину; контролише законитост аката Савета; објављује прописе у службеном гласилу; извршава одлуке; предлаже доношење прописа; предлаже буџет и завршни рачун; налгодавац је за извршење буџета; бира директоре служби које је основала општина; извештава веће о вршењу својих надлежности; доноси правилник о систематизацији радних места општинске управе, али и руководи општинском управом; одлучује о запошљавању, правима, дужностима и одговорностима запослених у општинској управи.

Општинска управа има унутрашње организационе јединице и то секторе и одељења. Општина може организовати општински инспекторат ради вршења инспекцијског надзора над обављањем послова из своје надлежности. Организацију, обим и начин обављања задатака општинске управе утврђује савет, на предлог председника општине односно градоначелника. Запослени у општинској управи имају статус државних службеника. Одредбе радног законодавства односе се и на запослене у општинској управи који обављају административно-техничке и помоћне послове односно који су у категорији намештеника.

Општинска управа припрема акте за савет и председника општине; припрема седнице савета и седнице његових сталних и повремених тела; обавља стручне послове за савет и председника општине; руководи рачуноводством општине; анализира ситуације и проблеме у поступању и даје иницијативе и предлоге за њихово решавање; доставља информације и податке о активностима општине на захтев надлежних органа...

Локална егзекутива у Северној Македонији није изузетак у односу на претходне примере. Величина општине има кључни значај за извршавање послова. Веће општине су у повољнијем положају у односу на мање и новоформиране општине приликом имплементације законских надлежности. Својеврсна монотипност негативно утиче на

рад егзекутиве услед кадровских и финансијских дефицита и ова држава је у процесу тражења решења за тај проблем.

3.2.5. Локална егзекутива у Црној Гори

Црна Гора је 1945. године, законом, територијално подељена на три града и то Никшић, Подгорицу и Цетиње, 17 срезова и 294 месна народна одбора и месна градска народна одбора, који су били у саставу срезова. Већ 1946. године број срезова је смањен на 14, а број месних народних одбора и месних градских народних одбора на 180. Током 1951. године сви градови улазе у састав срезова, осим Титограда, који је остао ван среза. Године 1957. број општина је смањен на 28, а крајем исте године донет је Закон о укидању срезова. Доношењем Закона о подели Народне Републике Црне Горе на општине, 1960. године, број општина је смањен на 20 и таква територијална организација остала је непромењена наредних 30 година. Од 1990. до 2018. године формиране су још четири општине и две градске општине (Голубовци и Тузи, сходно Закону о главном граду).

Уставом Црне Горе јемчи се право на локалну самоуправу. Црна Гора се територијално организује у општине. Према Закону о локалној самоуправи¹¹⁵, локална самоуправа се остварује у општини, главном граду и престоници. Грађани учествују у одлучивању о својим потребама и интересима непосредно и посредством слободно изабраних представника.

Посебним законом¹¹⁶ је предвиђено да је престоница јединица локалне самоуправе. Организација и рад органа престонице утврђују се Статутом. Престоница има председника и потпредседнике који су субјекти егзекутиве. Скупштина престонице има секретара. За обављање послова из надлежности престонице образују се локални органи, чијим радом руководе старешине органа, а њих именује председник престонице. Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији органа доноси председник престонице.

Актуелним Законом о локалној самоуправи локална самоуправа се остварује у општини, општини у оквиру главног града, главном граду и престоници, као јединицама локалне самоуправе.¹¹⁷

Општина доноси буџет и завршни рачун, урбанистичке пројекте, али и програме и планове за друге области, такође доноси и стратешке планове развоја, ако и друге опште акте сходно законском оквиу.¹¹⁸

Општина, у складу са законом и другим прописима, врши чак 41 групу различитих сопствених односно изворних послова, међу којима су најзначајнији да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, одржавање комуналне инфраструктуре и комуналног реда; уређује и обезбеђује обављање послова изградње, реконструкције, одржавања и заштите општинских путева; уређује и обезбеђује превоз путника у градском и приградском линијском саобраћају; регулише саобраћај на свом подручју; стара се о заштити животне средине; уређује и обезбеђује услове за

¹¹⁵ Закон о локалној самоуправи, *Сл. лист РЦГ* 42/2003.

¹¹⁶ Закон о престоници из 2017. године

¹¹⁷ Закон о локалној самоуправи, *Сл. лист ЦГ* 2/2018, 34/2019 и 38/2020.

¹¹⁸ Закон о локалној самоуправи, *Сл. лист ЦГ* 2/2018, 34/2019 и 38/2020, чл. 26.

управљање водама, водним земљиштем и водним објектима од локалног значаја; располаже, управља и штити своју имовину; уређује, уводи и утврђује сопствене приходе...

С друге стране, када је реч о пренесеним и повереним пословима, вршење појединих послова из надлежности органа државне управе законом се може пренети у надлежност општини кад се на тај начин обезбеђује њихово ефикасније вршење. Услови под којима се послови преносе или поверавају општини уређују се законом, односно прописом Владе.¹¹⁹ Дакле, вршење појединих послова из надлежности органа државне управе општини се може пренети законом, односно поверити прописом Владе, како би се ти послови ефикасније и економичније спроводили.

Органи локалне самоуправе у општини су скупштина и председник општине, док се за вршење послова локалне управе образују органи локалне управе, а то су сходно закону, секретаријати, управе и дирекције. Послове из своје надлежности општина врши путем својих органа, али органа месне самоуправе, као и јавних служби, а у оквиру закона, подзаконских аката и статута. Према Закону, општина врши послове локалне самоуправе који су од непосредног и заједничког интереса за локално становништво. Сопствени односно изворни послови општине утврђују се законом и статутом локалне самоуправе. Законом се набраја више од 40 различитих сопствених послова општине.

Председник општине је орган егzekутиве и он представља и заступа општину. Председник општине се бира од стране скупштине на период од четири године, већином гласова укупног броја одборника. Најмање једна трећина одборника може да предложи кандидата за председника општине. У обављању извршне функције, председник општине предлаже прописе и друге опште акте чије доношење је у надлежности скупштине, извршава законе, друге прописе и опште акте, одговоран је за извршавање пренесених односно поверених послова, утврђује организацију локалне управе, усмерава и усклађује рад органа локалне управе врши надзор над радом органа локалне управе, одговоран је за извршавање одлука и свих аката које доноси скупштина, али и сам доноси акта за њихово извршавање, доноси акта којима се омогућава извршавање буџета, доноси кадровски план, доноси годишњи план обука службеника и намештеника, врши и друге послове у складу са законом, статутом односно подзаконски актима.

Послови локалне управе се односе на извршавање закона, подзаконских односно општих аката; припремање нацрта одлука и других аката које доносе органи општине; вршење припреме и процене анализе утицаја одлука и других прописа које доносе скупштина и председник општине; вршење управног надзора; вршење стручних и других послова које јој повере органи општине; решавање у првостепеном управном поступку о правима, обавезама и правим интересима физичких лица, правних лица и других странака; одлучивање по жалбама корисника услуга од општег интереса; вршење и других послова утврђених статутом и другим актима.¹²⁰

Радам органа локалне управе руководи старешина органа, који се поставља на време од пет година на основу јавног конкурса. Старешина органа за свој рад одговара председнику општине. Старешина органа одлучује о избору и распоређивању службеника и намештеника и обавља друге послове у складу са законом и статутом

¹¹⁹ Закон о локалној самоуправи, *Сл. лист ЦГ* 2/2018, 34/2019 и 38/2020, чл. 31.

¹²⁰ Закон о локалној самоуправи, *Сл. лист ЦГ* 2/2018, 34/2019 и 38/2020.

општине. Старешина органа доноси и правилник о унутрашњој организацији и систематизацији и програм рада органа, али то чини уз претходну сагласност председника општине. Старешина органа у свом поступању може да има помоћника. Помоћник старешине органа поставља се на основу јавног конкурса, на период од пет година.

3.2.6. Кратак упоредни преглед

Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Македонија биле су, заједно са Србијом, јединице заједничке државе, са истоветним моделом локалне самоуправе. Након осамостаљења, свака од тих држава је започела свој правац развоја и данашње разлике су изузетно велике. У неким државама промене су радикалне, у другим су готово на самом почетку. Три од наведених пет држава значајно су мењале територију својих локалних јединица и са тим променама усклађивале круг њихових надлежности. У тој групи су Словенија, Хрватска и Македонија, а у другој БиХ и Црна Гора. У Словенији и Хрватској је преовладао концепт малих општина, услед чега им се нису могли поверити бројни послови. Општине се у тим земљама баве углавном комуналним проблемима, док су сложени послови препуштени држави. Мале општине су чак и у обављању изворних послова пуки извршиоци јер је држава углавном доносила посебне законе, којима се детаљно регулише конкретна материја. У Босни и Херцеговини подручја општина нису мењана законом, али су надлежности у Федерацији БиХ знатно смањене јер је један део послова које су раније обављале општине пренесен на кантоне. Словенију, Хрватску и Македонију карактеришу мале општине са малим бројем надлежности. У Федерацији БиХ то су велике општине са малим бројем надлежности. То није једина разлика. У Словенији и Хрватској постоји тенденција смањивања подручја општине. У Македонији постоји сличан процес, али много мање радикалан и изражен него што је то случај у друге две поменуте државе. У Федерацији БиХ је повећан број општина, али преважно услед постављања међуентитетских граница, док у Црној Гори није било значајнијих територијалних промена градова и општина од осамостаљења те државе до данас. Последица тог процеса у Словенији и Хрватској је да је створен велики број локалних јединица, у Словенији нешто преко 200, а у Хрватској више од 400. Те локалне самоуправе, природно, имају мале финансијске и кадровске капацитете, па не могу да преузму бројне надлежности. У Хрватској је то решење ублажено постојањем градова као посебне врсте самоуправних јединица и увођењем средњег нивоа власти који координира и извршава неке управне послове. У Словенији нема средњег нивоа власти, па су општине окренуте ка Влади Републике Словеније и међусобној сарадњи. Предности концепта малих општина су непосредна демократија, поистовећивање са заједницом, олакшано праћење спровођења послова локалних органа власти... С друге стране, недостаци су непремостиви и односе се на већ поменути лимит у кадровима и финансијама, што онемогућава даљи развој и доводи до несамосталности и ослањања на државну, централну, власт. Црна Гора је, с друге стране, задржала концепт, условно говорећи, великих општина, јер има мањи број становника у односу на остале наведене државе. Треба указати и на то да у Црној Гори постоје значајне разлике у броју становника између појединих општина, као што је случај са односом општина Шавник (нешто више од 2.000 становника) и општине Никшић (више од 72.000 становника).

Заједничка карактеристика посматраних држава је у начину избора одборника локалних скупштина и градоначелника општине, са изузетком Црне Горе. Избори за градоначелника су у свим тим земљама непосредни. Начин избора општинске скупштине за Словенију, Хрватску, БиХ и Македонију је истоветан, пошто је у свим државама прихваћен пропорционални изборни систем.

Интересантни су упоредни показатељи финансија, односно трошења на локалне заједнице. У Србији – око 6% БДП; у Словенији 5% БДП; у Хрватској 5,1% БДП, у БиХ

3,5%, у Македонији 1,7% . Ипак, највећи проблем није концепцијске природе нити је то питање финансија органа локалне самоуправе већ кадровски капацитет. Запослени у локалним самоуправама су неадекватно образовани и недовољно стручни за послове које обављају. У свим поменутиим државама старосна структура локалних службеника је таква да већину чине службеници пред пензијом.

Томе треба додати тренд кадровског слабљења значајног броја локалних самоуправа, услед миграторних процеса из мањих средина у веће, у свим побројаним државама. Велики градови привлаче најквалитетније стручњаке, односно високообразовани кадар. Са тим проблемом се најбоље носи Словенија, у којој постоји полицентрични развој државе, што подразумева ваљан инфраструктурни прогрес и улагање у ободне крајеве државе односно, условно говорећи, у провинцију. Најзад, све побројане државе имају неповољан однос између органа егzekутиве и грађана. Управа сматра грађане нестручним и незаинтересованим за јавне проблеме. С друге стране, органи локалних самоуправа нису довољно развијени и усмерени ка грађанима, односно не обављају све функције које би требало, што изазива незадовољство становништва и њихову дистанцираност.

3.3. Европска повеља о локалној самоуправи

Најзначајнији европски документ који се односи на локалну самоуправу је Европска повеља о локалној самоуправи (*European Charter of Local Self-Government*),¹²¹ којом се утврђују постулати у погледу положаја и организације локалне самоуправе. Европска повеља о локалној самоуправи усвојена је у Савету Европе, у Стразбуру, 1985. године. „Практични значај Европске повеље је у томе што је одредила минимум стандарда (организационих, функционалних и контролних), мерила која могу допринети развоју идеје о локалној самоуправи, али и подизању нивоа демократије уопште на европском простору.“¹²² То је почетак пута ка уједначавању садржине права локалне самоуправе у различитим европским државама.¹²³ Данас су све државе чланице Савета Европе прихватиле Европску повељу о локалној самоуправи, што указује на значај тог документа.

Чланице Савета Европе донеле су Повељу са циљем постављања начела и унапређења локалних самоуправа у различитим државама. Циљеви Повеље су демократизација и децентрализација власти, са јасно дефинисаним органима.

Република Србија је ратификовала Повељу 2007. године.¹²⁴ Потом су у Србији донети сви најзначајнији закони којима се регулише материја локалне самоуправе: Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о територијалној организацији Републике Србије и Закон о главном граду.¹²⁵ Одредбе Повеље представљају позитивно право у Републици Србији јер Устав својом одредбом о хијерархији правних аката међународним уговорима даје надзаконску правну снагу.¹²⁶ Дакле, потврђени међународни уговори имају мању правну снагу од Устава, али већу правну снагу од закона и државни органи су дужни да примењују одредбе потврђених међународних уговора. Сви закони којима се уређује област локалне самоуправе морају бити сагласни са Уставом и Повељом, пошто имају мању правну снагу од њих.

Повељом је утврђена локална самоуправа као „право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним делом јавних послова, под сопственом одговорношћу и у интересу локалног становништва“. Европска повеља о локалној самоуправи предвиђа да се обезбеде гаранције постојања локалне самоуправе у потребном обиму кроз уставне или, барем, законске одредбе. Локална самоуправа би, сходно Повељи, требало да буде део уставне материје и у највећој мери гарантована и у уставу и у законодавству. Наведено је и учињено кроз Устав Републике Србије и доцније је постало део одређеног броја закона.

Једно од темељних начела Повеље је да непосредно бирани представнички органи могу имати извршне органе, уз задржавање облика непосредног учешћа, као што је референдум, а што је значајан постулат и за тему овог рада. Под локалним органима

¹²¹ *Службени гласник РС – Међународни уговори* 70/07.

¹²² Димитријевић, Вучетић, 23.

¹²³ О значају Европске повеље о локалној самоуправи видети: Ранко Мујовић, „Европска повеља о локалној самоуправи и наша локална самоуправа“, *Локална самоуправа* 2/1997, 24–29.

¹²⁴ Република Србија је 2018. усвојила и закон којим је потврдила Додатни протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти, који је сачињен у Утрехту, 16. новембра 2009.

¹²⁵ Сви ти закони објављени су у *Службеном гласнику РС* 129/07

¹²⁶ Опширније о томе: Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009, 252–254.

којим припадају наведене власти подразумевају се савети или скупштине, састављене од чланова који су слободно изабрани тајним гласањем на основу непосредног, једнаког и општег права гласа. Извршни органи локалне самоуправе морају бити одговорни тим представничким органима. У систему локалне самоуправе Србије извршни органи су присутни у мери да од четири органа власти на локалном нивоу три су органи егzekутиве. Што се тиче непосредног учешћа грађана, Законом о локалној самоуправи је предвиђена могућност референдума, збора грађана и грађанске иницијативе.

Прописује се и обавезност постојања изворног делокруга послова локалне самоуправе, као и омогућавање поверавања послова од стране државног нивоа. Повељом је предвиђено да основна овлашћења и одговорност локалних власти треба да буду предвиђени уставом или статутом¹²⁷, али да то не спречава даље давање овлашћења и одговорности локалним самоуправама. Повељом се предвиђа и да ће овлашћења дата локалној власти по правилу бити потпуна и ексклузивна и да не смеју бити нарушавана или ограничена другом, централном или регионалном влашћу, осим у случајевима предвиђеним законом. Одредбе којима се гарантује изворни делокруг локалне самоуправе у уставу доводи до тога да органи локалне власти очувају своју самосталност у обављању тих послова, али и да остваре и судску заштиту у случају да та њихова права буду нарушена. Прописима Републике Србије, превасходно Законом о локалној самоуправи, је у потпуности подржан наведени концепт, утврђивањем извоног и поверног делокруга послова.

Међутим, за право на благовремено и адекватно консултовање о свим мерама које централне власти планирају или доносе, а директно се тичу локалне самоуправе, не можемо рећи да се у пракси примењује у довољној мери. Изостанак његове примене је чест приком израде закона и подзаконских аката и локалне самоуправе нису довољно укључене у тај процес. Последица је да се локалним самоуправама намећу послови за чије вршење не постоје капацитети односно том приликом се не узима у обзир и различитост кадровско-стручних односно финансијских могућности појединих локалних самоуправа да неке од послова на потребан начин врше.

Европском повељом о локалној самоуправи је даље прокламовано да се промене граница не могу вршити без консултација локалне заједнице, по могућству путем референдума. Дакле, прописана је заштита граница градова и општина тиме што промене територија јединица локалне самоуправе не могу бити вршене без претходног консултовања заинтересованих средина, а референдум је препоручен као механизам у тим случајевима. Наведени принцип је устројен и у нашем правном систему, пре свега кроз одредбе Закона о територијалној организацији Републике Србије.

Даље је прописано да је потребно да се утврде функције и активности које нису спојиве са заузимањем локалних изборних положаја. На основу Повеље, услови под којима раде представници изабрани на локалном нивоу треба да буду такви да обезбеђују слободно обављање њихових функција, а све функције и активности за које се сматра да су неспојиве са обављањем локалне изборне функције треба да буду одређене

¹²⁷ У Закону о потврђивању ЕПЈС постоји један број неадекватно преведених термина са енглеског језика, што намеће потребу за измену тог закона. На пример, термин „statute“ означава законски акт, док је у овом закону задржан термин „статут“, иако он не представља закон већ општи акт који доносе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

статутом или „основним правним начелима“. Тиме се онемогућава екстерни утицај на локалне представнике и гарантује се њихов положај. Можемо рећи да је наведено начело у великој мери испоштовано одговарајућим одредбама законске регулативе, пре свих Закона о локалној самоуправи, као и Закона о спречавању корупције, али и кроз постојање тела (Агенција за спречавање корупције), које је овлашћено да поступа у случају да се у пракси појави ситуација вршења више функција или вршења неспојивих функција и активности.

Утврђено је и уставно или законско предвиђање надзора над локалним властима, али тако да се у изворним пословима надзор може односити на уставност и законитост, а у повереним пословима и на целисходност. Управни надзор над органима локалних власти, сходно Повељи, може бити остварен само по поступку и у случајевима који су предвиђени уставом или законом, како би се обезбедила усклађеност поступања локалних органа са законом и уставним начелима. Али, више инстанце власти могу обавити управни надзор у вези са целисходношћу послова чије је извршавање поверено локалним органима власти. Дакле, предвиђена је контрола уставности и законитости у вези са изворним пословима локалне самоуправе, док је за поверене, поред тога, дата и могућност контроле целисходности поступања органа градова и општина.

Успостављено је и начело финансијске децентрализације кроз одредбу да је неопходно обезбеђење адекватних финансијских средстава локалним властима за вршење послова. На основу Повеље локалне власти имају право на сопствена, адекватна финансијска средства којима могу слободно да располажу у оквиру својих овлашћења, предвиђених уставом и законом. Највећи део финансијских средстава органа локалне власти треба да потиче од локалних пореза, такси односно накнада. Битно је додати да средства која се преносе локалним властима не треба да имају карактер наменских средстава и да се њиховим додељивањем не може довести у питање право локалних власти да воде политику у оквиру својих овлашћења.

Европском повељом о локалној самоуправи је утемељено право локалних самоуправа на удруживање, као и међународну сарадњу. За поступање органа егzekутиве веома је значајно да је одредбама Повеље предвиђено да локалне самоуправе имају право да у вршењу својих дужности сарађују и да се у складу са законом удружују са другим локалним властима са циљем обављања послова од заједничког интереса. Локалне власти имају право да припадају удружењу локалних власти ради заштите и унапређења њихових заједничких интереса и међународној организацији локалних власти. Такође, локалне власти имају право да, под условима предвиђеним законом, сарађују са одговарајућим локалним властима других држава. Удруживање локалних самоуправа је предмет одредби Закона о локалној самоуправи, на врло детаљан начин, уз давање прилично велике слободе и подстицаја локалним самоуправама да се удружују са циљем превазилажења изостанка одређених капацитета и што квалитетнијег вршења послова.

Најзад, једно од начела је и правна заштита локалне самоуправе, кроз право жалбе односно право обраћања надлежним судовима, а што је, део нашег правног система, тиме што је локалним самоуправама дата могућност покретања оцене уставности и законитости у односу на опште акте државног или покрајинског нивоа, а којим се повређује право на локалну самоуправу, као и могућност жалбе Уставном суду.

Повељом су, дакле, утврђена, а тиме и заштићена, основна начела сваке локалне самоуправе, пре свега тиме што им је дата уставна категорија. На овај начин су обухваћени сви стубови локалне власти односно њених органа и то територија, изворни односно поверени послови, устројство органа, финансије, надзор и могућност међуопштинске сарадње.

Европска повеља о локалној самоуправи је 2009. године допуњена Додатним протоколом о праву на учешће у пословима локалних власти. Додатним протоколом уз Европску повељу о локалној самоуправи, осим права грађана да бирају органе локалних власти, истиче се право грађана да заузимају ставове и утичу на рад локалних органа кроз форме као што су референдуми, петиције, консултативни процеси, зборови грађана, притужбе и слично. Већ је наведено да је поред референдума у Србији присутна могућност зборови грађана и грађанских иницијатива.

У предметном контексту треба истаћи и значај Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, која је донета са циљем да подстиче сарадњу између заједница и власти различитих земаља у свим областима од заједничког интереса. Посебно су наглашени регионални, урбани и рурални развој, заштита животне средине и побољшање јавних услуга. Законима Републике Србије је прописано да општине и градови могу сарађивати са општинама и градовима других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије.

Осим наведеног, све чланице Савета Европе поштују препоруке Комитета министара држава чланица Савета Европе и Конгреса локалних и регионалних власти Европе. Њихов циљ може да буде даљи развој начела утврђених Европском повељом о локалној самоуправи, односно њихово конкретизовање ради налажења решења за одређене ситуације из праксе, као и мере за унапређење стања локалне самоуправе у појединим земљама. Упућују се владама земаља чланица да их примене тако што ће променити законе или усвојити конкретне политике. Током 2019. године усвојене су препоруке о службеној употреби језика у раду локалних власти, борби против непотизма и надзору над локалним властима, заштити расељених лица, социјалним правима младих, накнадама бираним функционерима, заштити узбуњивача.

Међутим, потребно је нагласити да Србија није ратификовала један број одредби Повеље.

Конкретно, изостала је ратификација одредби члана 4. Сходно Повељи, „јавне послове ће првенствено обављати они органи власти који су најближи грађанима“, а уступање послова другом органу власти требало би да се заснива на процени обима и природе задатка и захтева економичности и ефикасности. Тамо где су им овлашћења додељена од централне или регионалне власти, локалним властима ће, у мери у којој је то могуће, бити дата пуна слобода одлучивања у прилагођавању својих активности локалним условима (чл. 4, ст. 5 ЕПЈС).

Изостала је и ратификација одредби члана 6. Повеље у целости, упркос огромном значају наведених правила за квалитетан рад органа егzekутиве. Повељом је предвиђено да би локалне власти требало да имају могућност да одреде сопствену унутрашњу административну структуру са циљем прилагођавања конкретним потребама заједнице, али и постизања ефикасности у поступању. У вези са тим су и одредбе које се односе на службенике у органима локалних самоуправа и то да треба да се омогући ангажовање службеника високог квалитета, на основу способности и компетентности, а у ту сврху

треба створити адекватне могућности за обуку запослених у управи, њихово одговарајуће награђивање и могућност напредовања у служби.

Дакле, може се закључити да је домаће законодавство у већој мери, али не у целости усаглашено са ЕПЈС и да се у пракси не спроводи садржај појединих начела Повеље приликом дефинисања и спровођења оквира за локалну самоуправу. Међу одредбама које Република Србија није ратификовала¹²⁸ за положај локалне самоуправе је веома значајно начело супсидијарности (чл. 4, ст. 3 ЕПЈС): „Јавне послове ће првенствено обављати они органи власти који су најближи грађанима. Уступање послова другом органу власти требало би да се заснива на процени обима и природе задатка и захтева у погледу ефикасности управе и функционисања привреде.“¹²⁹ То начело је уткано у европски концепт локалне самоуправе, а заузима значајно место и у уређењу Европске уније.

Показатељ да ли је начело супсидијарности заиста прихваћено или није јесте анализа релевантних закона и расподела послова односно надлежности. Тамо где је оно само формално усвојено, надлежности општина и градова су побројане у закону, а оно за шта није изричито речено да је надлежност општине припада вишим нивоима власти. С друге стране, у законима неких држава надлежности локалних власти су све оне које нису конкретно наведене као надлежност региона или државе. То подразумева да је општина приоритетно одговорна за одређене послове на својој територији. У случају да општина нема довољно капацитета за спровођење неке надлежности, она је преноси неком другом (већој општини, округу, држави). Када се сагледа решење из чл. 177. Устава Србије, по коме су јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине надлежне у оним пословима које је сврсисходно да оне обављају, осим ако ти послови нису у надлежности државе, чини се да нема препрека да се Европска повеља о локалној самоуправи ратификује и у овом делу.

Србија није ратификовала ни став 5 истог члана, који гласи: „Тамо где су им овлашћења додељена од централне или регионалне власти, локалним органима власти ће, у мери у којој је то могуће, бити дата пуна слобода одлучивања у прилагођавању својих активности локалним условима.“ Нератификованим чланом 6 Европске повеље о локалној самоуправи утврђују се начела за успостављање адекватне управне структуре, у виду права локалних власти да ту структуру, у границама законских одредаба, прилагоде потребама локалне самоуправе и да услове рада локалних службеника ускладе са захтевима ангажовања особља високог квалитета, на основу способности и компетентности и уз стварање одговарајућих могућности за обуку, накнаде и напредовање у каријери. Други став члана 7 Европске повеље о локалној самоуправи, који Србија није ратификовала, односи се на услове рада и гласи: „Они треба да обухвате одговарајућу финансијску надокнаду трошкова који настану у току обављања посла о коме је реч, као и надокнаду, тамо где је то могуће, за губитак зараде или

¹²⁸ Да би се држава сматрала потписницом ЕПЈС, треба да прихвати одређени број ставова, односно одредаба тог уговора. Тако, на пример, Словачка (није прихватила 10 одредаба), Аустрија (није прихватила шест одредаба), Чешка (није прихватила шест одредби), Швајцарска (није прихватила шест одредби), Белгија (није прихватила пет одредаба) или Холандија (није прихватила четири одредбе). С друге стране, велики број земаља је прихватио ЕПЈС у целини (Италија, Словенија, Хрватска, Ирска, Бугарска, Шведска и др.).

¹²⁹ На енглеском језику та одредба гласи: „Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.“ И у тој одредби се може утврдити разлика у односу на превод на српски језик.

плате за посао који је обављен и одговарајућу заштиту социјалног осигурања.“¹³⁰ Најзад, у нератификованом ставу 3 члана 8 Повеље, захтева се да у обављању надзора над локалним властима буде поштовано начело сразмерности (између интервенције контролне власти и значаја интереса који треба да се њоме штити).

Због повезаности са темом рада, још једном ћемо се вратити на одредбе члана 6. Повеље чија ратификација је изостала. Упркос изостанку ратификовања одредби чл. 6 Повеље, који се, између осталог, односи на ангажовање запослених на принципу вредности и компетентности, потребно је указати на актуелни, охрабрујући, процес који се одвија у Србији, а у смислу имплементирања компетенција у службенички систем органа локалне самоуправе. Конкретно, изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе из 2021. године¹³¹ уведен је систем компетенција у органе локалне самоуправе, прецизније у систем општинских и градских управа, као органа егzekутиве. На основу наведених законских измена уследило је и доношење Уредбе о одређивању компетенција за рад службеника у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе.¹³² Наведеним прописима је уређено да се процеси управљања људским ресурсима у органима јединица локалне самоуправе заснивају на компетенцијама потребним за делотворно обављање послова. Компетенције, у смислу овог закона, представљају скуп знања, вештина, особина, ставова и способности које службеник поседује, а који обликују његово понашање и воде постизању очекиване радне успешности на радном месту.¹³³ Истим прописом је утврђено да су компетенције саставни део правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији и тиме нужан услов за пријем у радни однос, вредновање рада, обуке запослених и каријерно кретање у смислу добијања или губљења службеничких звања. Законски рок за усклађивање правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији, а тиме и увођења компетенција у општинске односно градске управе је септембар 2022. године. Као што је већ наведено, одредбе члана 6. Повеље нису ратификоване, али иако то није учињено од великог је значаја да се у рад општинских управа, као органа егzekутиве, уведе систем компетенција службеника. На тај начин се постиже већи степен транспарентности и уједначености у раду, чиме се повећава ниво професионализма и ниво деполитизације општинских управа. Последица је да грађани добију квалитетнију услугу односно да лакше и у пуној мери остваре своја права пред овим органом егzekутиве.

Ипак, стоји чињеница да један део Европске повеље о локалној самоуправи није ратификован, а начела садржана у појединим одредбама нису јасно изражена у домаћем законодавству и пракси. Приметна је потреба да се развојем додатних законских механизма, механизма надзора и оспособљавањем локалних власти за одговорније вршење својих функција спрече одступања у пракси од Уставом и законом успостављених вредности. То се нарочито односи на начела Повеље која се тичу непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе (чл. 3, ст. 2 Повеље),

¹³⁰ На енглеском језику та одредба гласи: „They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.“

¹³¹ Закон о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 114/2021)

¹³² Уредба о одређивању компетенција за рад службеника у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе ("Службени гласник РС", број 132/2021)

¹³³ Члан 16а Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 114/2021)

делокруга и права на консултовање локалне самоуправе (чл. 4 Повеље), управног надзора од централних органа (чл. 8 Повеље) и финансирања локалне самоуправе (чл. 9 Повеље). На потешкоће у спровођењу Европске повеље о локалној самоуправи указивано је и у извештајима и препорукама Комитета министара држава чланица Савета Европе и Конгреса локалних и регионалних власти Европе. Препоруке које се тичу унапређења локалне самоуправе заснивају се на извештајима о стању локалне самоуправе, а у њима се констатују уочене слабости у односу на поштовање појединих принципа и дају предлози мера за унапређење стања. Тако су у препоруци за Републику Србију из 2017. године међу слабостима констатовани: недостатак одговарајућих капацитета за извршавање функција ЈЛС, смањење финансијских средстава којима располаже локална самоуправа, последице забране запошљавања на регрутовање службеника, непостојање јасних законских решења о овлашћењима привременог органа који обавља функције распуштене скупштине, недостатак критеријума за доделу средстава из буџетске резерве и транспарентности у процесу финансијског уједначавања.¹³⁴

¹³⁴ Видети више на: <https://www.congress-monitoring.eu/en/45-pays.html>.

3.4. Правне тековине Европске уније од значаја за локалну самоуправу

Значајан број међународних аката се односи на локалну самоуправу. Поред Европске повеље о локалној самоуправи, потребно је указати и на документа која представљају упориште за обезбеђивање људских и мањинских права односно упориште владавини права у целини и прокламовању права грађана да воде јавне послове. У овом смислу треба навести Универзалну декларацију о људским правима (1948) и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966).¹³⁵ Овим међународним документима се утврђује право грађана да непосредно или путем слободно изабраних представника учествују у јавним пословима и праву да се, на исти начин за све, ступа у јавне службе и на јавне функције, као и право припадника националних мањина на равноправност у смислу учешћа у јавним пословима. Та права су део Устава Републике Србије и њиме су гарантована, тако да локалне самоуправе имају обавезу да обезбеде једнаку доступност функција и радних места у локалним органима за све грађане, као и одговарајућу заступљеност припадника националних мањина у органима, а што је доцније разрађено законском регулативом.

Процентуално гледано утицај правних тековина Европске уније на ниво локалне самоуправе креће се од 50% до чак 80% европског законодавства, што зависи од обима послова који су у конкретној држави на нивоу локалних власти.¹³⁶

Уговори о оснивању непосредно утичу на локалну самоуправу јер уређују даљи развој Европске уније, слободу кретања радне снаге, правила о конкурентности и државној помоћи... Прописи донети на основу уговора о оснивању примењују се или непосредно или посредно у националном законодавству.

Ревизија оснивачких уговора, заправо потписивање новог уговора, две године након потписивања Уговора из Лисабона¹³⁷ (Реформски уговор), ступила је на снагу 2009. године. Управо у Уговору из Лисабона се први пут помиње принцип регионалне, али и локалне самоуправе.¹³⁸ Њиме се постављају три основна начела:

- начело пренетих надлежности је начело којим се предвиђа да ЕУ може да поступа само у границама овлашћења које су на њу пренеле државе чланице оснивачким уговорима;

¹³⁵ Међународни пакт о грађанским и политичким правима усвојен је и отворен за потписивање и ратификацију Резолуцијом Генералне скупштине УН 16. децембра 1966, а ступио је на снагу 23. марта 1976. СФРЈ је ратификовала Пакт законом од 30. јануара 1971. године (*Службени лист СФРЈ* 7/71). Уз Пакт су усвојена и два протокола: Опциони протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, који је ступио на снагу 23. марта 1976. и Други опциони протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, који је ступио на снагу 11. јула 1991. године. Савезна Република Југославија је оба протокола ратификовала 2001. године (*Службени лист СРЈ – Међународни уговори* 4/01).

¹³⁶ Видети, на пример: М. Karayıgıt, „The EU and Local Governments“, *Strategic Public Management Journal* 2(4)/2016, 6–9. У брошури Комитета региона наводи се да је то 70% свих прописа ЕУ. Видети: Committee of the Regions, „A new treaty: a new role for regions and local authorities“, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf> (30. 1. 2020).

¹³⁷ Уговор из Лисабона је јединствени назив за „Уговор о изменама и допунама Уговора о стварању Европске уније (Мастрихтски уговор) и Уговор о стварању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) (Римски уговор)“, који су потписани децембра 2007, а ступили на снагу 1. децембра 2009. године.

¹³⁸ Уговор о оснивању ЕУ, чл. 4, ст. 2.

- начело супсидијарности, које се проширује и на локални ниво, „те сада постоје четири нивоа супсидијарности“.¹³⁹ То је учињено Уговором из Лисабона. Овим се државама чланицама даје право на контролу законодавства у ситуацијама нарушавања начела супсидијарности;
- начело пропорционалности, које подразумева да примењене мере неће прелазити оквири онога што је нужно да би се постигли уговорени циљеви.

Уговором се локалном нивоу, у контексту консултација, даје већа улога приликом израде закона. Припрема сваког европског прописа треба да започне разматрањем ефеката на локалном нивоу. Европска комисија иницијално мора да анализира финансијска оптерећења и административне баласте који могу настати за локални ниво са циљем да их учини што мањим. Да би се ово постигло, локалним властима се омогућава да изнесу своје мишљење о развоју права која директно утичу на њих, с обзиром на то да се велики број прописа спроводи на нивоу локалне самоуправе.

Дакле, Уговором из Лисабона начело супсидијарности проширује се на локални ниво, а право на локалну самоуправу се први пут помиње у неком европском уговору, што указује на појачану улогу локалних и регионалних власти у европским пословима¹⁴⁰. Међутим, у члану 5, став 3 Уговора о ЕУ, којим се дефинише начело супсидијарности, иако се помиње локални ниво власти, државе чланице ипак остају једини субјекти са којима ЕУ улази у однос поделе надлежности.¹⁴¹

Циљ је да се одлуке доносе на нивоу који је најближи грађанима (што је и најближе суштини локалне самоуправе) и у поступку који ће у обезбедити учешће грађана, у мери у којој је то могуће, а пропорционалност означава да се активност ЕУ мора ограничити само на оно што је потребно да би се постигли циљеви постављени у Уговору о оснивању. Прописана процедура подразумева да пре доношења прописа Европска комисија усваја сва припремна документа и да их објављује у иницијативи за боље законодавство.¹⁴² Суштина је да сви прописи ЕУ буду у складу са начелима супсидијарности и пропорционалности.

У чл. 2 Протокола о примени начела супсидијарности и пропорционалности (анекс Уговора о Лисабону)¹⁴³ прописује се да, пре него што предложи законодавни акт, Европска комисија мора да спроведе консултације у контексту локалних оквира конкретног акта. Протоколом се обавезује предлагач (Европски парламент, Европска комисија, Савет министара, Европски суд...) да образложи своје предлоге у смислу

¹³⁹ Committee of the Regions, „A new treaty: a new role for regions and local authorities“.

¹⁴⁰ M. Guderjan, *Local government in the EU: status, impact and response, the External Dimension of Local Governance: Mechanisms and Consequences of Internationalization and Europeanization*, ECPR General Conference, Hamburg, Centre for British Studies, Humboldt-Universität zu Berlin, 2018, 3–4.

¹⁴¹ И. Милосављевић Радић, *Комитет региона и локална самоуправа у Србији – Утицај процеса европских интеграција на локалну самоуправу у Србији у оквиру преговарачког поглавља 34*, Стална конференција градова и општина, Београд 2017, 15, 18, 39.

Ова одредба гласи: „Према начелу супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија делује само ако и у мери у којој државе чланице не могу на задовољавајући начин остварити циљеве предложеног деловања, било на централном нивоу или на регионалном и локалном нивоу, већ их је, због обима или дејства предложеног деловања, могуће боље остварити на нивоу Уније.“

¹⁴² Енг. *Better regulation agenda*. Детаљније на https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en (30. 1. 2020).

¹⁴³ Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, 2007, <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/default.aspx> (30. 1. 2020).

поштовања начела супсидијарности и пропорционалности и са проценом финансијских ефеката.

Национални парламенти и Комитет региона су, на основу механизма „раног упозорења“,¹⁴⁴ добили одговорност да у року од осам недеља упуте мишљење Парламенту, Савету и Комисији о томе да ли предлог прописа крши начело супсидијарности.¹⁴⁵

Комитет региона ЕУ основан је Уговором из Мастрихта 1994. године¹⁴⁶ као саветодавно тело Савета ЕУ и Европске комисије које чине представници европских региона и локалних власти, а које именује Савет ЕУ на предлог држава чланица.

Европска комисија и Савет ЕУ имају обавезу да консултују Комитет увек када се предлози односе на области које утичу на локални ниво за области економске, социјалне и територијалне кохезије, Европски регионални развојни фонд, Европски социјални фонд, запошљавање и социјалну политику, образовање, младе...

Заједнички консултативни одбор се оснива како би се успоставила сарадња са локалним властима земље кандидата за чланство у Европску унију и како би се кандидат за чланство што боље припремио на процес. Одбор се формира од Комитета региона и локалних представника земаља кандидата за чланство, на основу одредби Споразума о стабилизацији и придруживању.

Треба додати да земље кандидати за чланство у ЕУ имају статус посматрача у Комитету региона, пошто Република Србија није члан у Комитету региона већ посматрач, али има право да именује представнике у Заједнички консултативни одбор.

Одлуком Савета Европске уније и Европске комисије 2013/489/EU, Euroatom¹⁴⁷ утврђено је да се оснива Заједнички консултативни одбор састављен од представника Комитета региона Европске уније и локалних и регионалних власти у Републици Србији.

Циљ одбора је да помогне Савету у промовисању дијалога и сарадње између локалних и регионалних органа власти у ЕУ и Србији и представља својеврсну припрему локалних власти у Србији за учешће у раду Комитета региона након ступању у чланство. Усмерење се односи на припрему локалних власти у Србији за активности у оквиру будућег чланства у Европској унији. Такође се односи и на припрему локалних власти у Србији за учествовање у раду Комитета региона Европске уније. Наведени контекст је везан и за размену информација о питањима од заједничког интереса, а посебно информација које се односе на стање процеса придруживања, као и подстицање дијалога између локалних органа власти у Србији и локалних органа власти у Европској унији. Наведеним се даље тежи ка обезбеђивању редовне размене информација о међурегионалној сарадњи између локалних власти у Србији и локалних

¹⁴⁴ Енг. *Early warning system*. Протокол, чл. 6.

¹⁴⁵ Committee of the Regions, „A new treaty: a new role for regions and local authorities“, 4–7.

¹⁴⁶ Уговор о оснивању ЕУ, чл. 4.

¹⁴⁷ Одлука Савета Европске уније и Европске комисије (2013/489/EU, Euroatom) којом се усваја нацрт Одлуке бр. 1 Савета за стабилизацију и придруживање ЕУ и Србије, чл. 15 (2013/489/EU, Euroatom: Council and Commission Decision of 22 July 2013 establishing the position to be taken on behalf of the European Union and the European Atomic Energy Community within the EU-Serbia Stabilisation and Association Council concerning a Decision of the EU-Serbia Stabilisation and Association Council adopting its rules of procedure, *OJ L 278*, 18. 10. 2013, 1–13).

власти у државама чланицама, као и подстицање размене искустава и знања у областима политике. Најзад, циљ је пружање помоћи локалним органима власти у Србији разменом информација о практичној примени начела супсидијарности и кроз разматрање свих других питања које предложи нека од страна.

Иначе, као основни проблеми за квалитетније функционисање органа локалне самоуправе у Србији утврђени су они на које локална самоуправа није могла да утиче и они који су резултат слабости у управљању пословима локалне самоуправе. Посебно је истакнут монотипски систем локалне самоуправе, који малим општинама додељује за њих комплексне задатке, а велике општине односно градове онемогућава да преузму поједине области. Даље је указано на неадекватну организацију у оквиру органа егzekутиве појединих јединица локалних самоуправа која није потпуно прилагођена за пружање услуга грађанима и привреди. Истакнута је и неуједначеност управних капацитета органа општина и градова. Наглашено је и да законско додељивање послова општинама и градовима није у свим случајевима извршено на одговарајући начин и није праћено обезбеђењем потребних финансијских, кадровских и других ресурса.¹⁴⁸

Национална стратегија СЦГ за приступање Европској унији усвојена је 2005. године. У глави „Административни капацитет за приступ ЕУ и реформа државе управе“, указује се на неопходност трансформације система локалне самоуправе како би тај систем био способан да прихвати правила Европске уније. У делу „Реформа државне управе“ истиче се начело децентрализације, које подразумева оптималну расподелу власти између различитих нивоа – централног, покрајинског и локалног, са циљем да јавне службе буду што ближе грађанима. У делу „Реформа законодавног оквира и јавна политика“ предвиђа се реформски процес преноса регулаторних механизма са органа државне управе на локалну самоуправу.

Ревидирано Европско партнерство¹⁴⁹ из 2008. године у поглављу „Политички критеријуми/Демократија и владавина права“, у делу „Државна управа“, као један од приоритета наводи спровођење уставне одредбе у вези са децентрализацијом и обезбеђењем адекватних ресурса за органе локалне управе.

У Закону о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању¹⁵⁰ у области сарадње у оквиру државне управе, а што се односи и на локалну самоуправу, наводи се да ће она бити фокусирана на развој ефикасне и одговорне државне управе, на изградњу институција, унапређење транспарентног и непристрасног система запошљавања, управљања кадровима, на континуирану обуку и промовисање етике у раду.

У Стратегији комуникације о приступању Србије Европској унији,¹⁵¹ донетој 2011. године, наводи се да је локална самоуправа један од најважнијих партнера Владе у комуникацији са грађанима и наглашава се важност унапређења система комуникације са локалном самоуправом.

¹⁴⁸ Видети: Полазне основе за припрему програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији, 5–6.

¹⁴⁹ Одлука Савета од 18. фебруара 2008. О принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом укључујући и Косово према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. и о укидању Одлуке 2006/56/ЕС.

¹⁵⁰ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори* 83/2008.

¹⁵¹ Видети: Министарство за европске интеграције, <http://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/strategija-komunikacije-o-pristupanju-rs-eu/> (31. 1. 2020).

У члану 13 измена и допуна Закона о локалној самоуправи¹⁵² уводи се правни основ за праћење процеса ЕУ интеграција и успостављање релевантних административних капацитета.¹⁵³

Из наведеног се види да процес приступања Европској унији подразумева бројне обавезе за локалну самоуправу, од нових надлежности до нових послова у оквиру постојећих надлежности, оснивања тела, успостављања нових радних места или увођења нових послова у оквиру постојећих радних места, доношење локалних аката у примени закона усклађених са стандардима ЕУ. У мањим локалним самоуправама то је тешко изводљиво због недостатка финансијских и кадровских капацитета. Због тога је, приликом преузимања ЕУ стандарда, важно да се имају у виду различити капацитети и степен развоја општина и градова.

Стална конференција градова и општина је идентификовала двадесет једно преговарачко поглавље од утицаја на ЈЛС и припремила петнаест анализа утицаја прописа Европске уније на надлежности и капацитете ЈЛС у периоду од 2013. до 2019. године. То су области које се односе на јавне набавке, затим политика конкуренције, транспортна политика, енергетика, рурални развој, институције, социјална политика и запошљавање, заштита здравља и заштита потрошача, државна помоћ... Пошто су градови и општине, у процесу усклађивања с правним тековинама ЕУ, дужне да усклађују градске/општинске акте са законима и другим националним актима, закључено је да је неопходно да локалне самоуправе буду укључене у процес припреме како закона и виших подзаконских аката, тако и стратешких докумената.

Треба имати на уму да градови и општине односно њихови органи нису чланови преговарачких група на националном нивоу. Формално, органи локалних самоуправа, посредством Сталне конференције градова и општина, повремено се позивају на састанке преговарачке групе. Због тога је улога градова и општина минорна и у потпуности пасивна. Деловање органа егzekутиве на локалном нивоу у области европских интеграција углавном се своди на пројектну сарадњу у смислу аплицирања са пројектним предлозима на конкурсе за фондове Европске уније и на спровођење пројеката који се финансирају од стране Европске уније.

Непосредна комуникација институција ЕУ са органима егzekутиве локалне самоуправе у Србији готово да не постоји. Повремене консултације се организују од стране Делегације ЕУ у Србији, али, као што је већ наведено, превасходно у вези са имплементацијом пројеката или посетама званичника ЕУ. Непосредна комуникација са институцијама ЕУ у Бриселу такође не постоји. Органи егzekутиве на локалном нивоу немају довољно знања о функционисању институција ЕУ, односно о начину доношења одлука и креирању европских политика, као ни на који начин они томе могу допринети. У прилог томе је чињеница да тренутно не постоји ниједна представничка канцеларија неке локалне самоуправе односно њених органа у Бриселу.

Да би органи егzekутиве на локалном нивоу заиста могли да остваре своју функцију у престојећем периоду, потребно је да буду укључени у преговарачки процес и пре свега

¹⁵² *Сл. гласник РС* 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

¹⁵³ Чл. 13, ст. 6 гласи: „Јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности преко својих органа, прати процес европских интеграција Републике Србије и развија за то потребне административне капацитете, у складу са законом и утврђеном политиком Републике Србије.“

информисани о последицама тих преговора који се односе на положај локалне самоуправе. Наиме, градови и општине су одговорни за примену значајног броја прописа, чија садржина се договори између државних органа земље кандидата за чланство и саме ЕУ јер су органи егzekутиве на локалном нивоу примарни спроводиоци и крајњи корисници. Због тога треба остварити бољу комуникацију и координацију националног и локалног нивоа. Ако не буду благовремено информисане, локалне самоуправе неће бити упознате са основним елементима процеса европских интеграција, европских институција и прописа. Повећавање знања и капацитета органа локалне егzekутиве су неопходни за примену европских стандарда које доноси процес приступања и чланство у Европску унију. Дакле, запослене у локалној самоуправи треба континуирано едуковати о европским прописима, току приступних преговора, хармонизацији прописа и њеним ефектима на ниво градова и општина. Градови и општине морају успостављати професионалну, деполитизовану, транспарентну и ефикасну локалну администрацију кроз организационе јединице за праћење европских питања попут службеника или служби за европска питања. Најзад, треба обезбедити довољне финансијске ресурсе за пренос или укидање надлежности у процесу примене европских стандарда, како за привлачење или суфинансирање инвестиција, тако и за коришћење фондова ЕУ. За органе егzekутиве на локалном нивоу пресудно је да имају капацитете за коришћење фондова Европске уније, у смислу обучених кадрова за припрему и спровођење пројеката, развоја стратешких и акционих планова, програмског буџетирања и унапред припремљених предлога пројеката са пројектном документацијом. Најзад, локални органи егzekутиве треба да успоставе механизме, како би се обезбедила континуираност пројеката и након промена које доносе избори на локалном нивоу.

4. УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ОКВИР ЕГЗЕКУТИВЕ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ

4.1. Уставни основ

У Уставу Републике Србије из 2006. године на више места се уређује оквир локалне самоуправе. Чланом 12 је прописано да је „државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости“.¹⁵⁴ Цитираном одредбом се примењује чл. 2 Европске повеље о локалној самоуправи да је принцип локалне самоуправе утврђен законодавством односно Уставом. Уставом се даље гарантује једнака правна заштита и могућност примене истих правних средстава пред судовима и за државне органе и за органе локалне самоуправе.

Чланом 86 се регулише питање својине, као приватне, задружне и јавне. Јавна својина се одређује као државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, са једнаком правном заштитом. Чланом 92 је прописано да јединице локалне самоуправе имају буџете и да су у њима исказани како приходи тако и расходи, а којима се финансирају утврђене надлежности локалне самоуправе.

За предметну тему је значајно поверавање јавних овлашћења. Тако је Уставом предвиђено „да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије јединици локалне самоуправе. Дакле, локалним јединицама се законом поверава обављање и поверених, тј. децентрализованих послова, и то су државни послови, прецизније говорећи послови државне управе, које је Република поверила на вршење јединици локалне самоуправе“.¹⁵⁵ С друге стране, може да се размисли да ли се у односу на ниво самосталности у поступању, механизме надзора и изворе финансирања може говорити о децентрализацији или деконцентрацији, а о чему ће касније бити речи.

Такође се прописује да су јединице локалне самоуправе надлежне за она питања која се обимом и квалитетом могу остваривати у оквиру јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати у оквиру аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија, а та питања се утврђују законом.

Посебно треба истаћи члан 179, којим се утврђује самосталност локалних самоуправа да прописују уређење и надлежност својих органа. У даљим члановима се утврђује разлика три врсте јединице локалне самоуправе: општина, градова и града Београда. „Реч је, заправо, о једностепеној и монотипној локалној самоуправи, чија је основна јединица општина, а у оквиру такве локалне самоуправе постоје посебна решења за градове и град Београд, чиме се једноличност општине у извесној мери ублажава“.¹⁵⁶ Ратко Марковић сматра да је „правилније говорити о три врсте општина у Републици

¹⁵⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/2006.

¹⁵⁵ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 416.

¹⁵⁶ Марко Станковић, *Локална самоуправа у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 109.

Србији него о три јединице локалне самоуправе, пошто те три, наводно јединице локалне самоуправе, имају иста права и дужности“.¹⁵⁷

Уставом се поштују одредбе члана 5 Европске повеље о локалној самоуправи, који се односи на заштиту граница локалне самоуправе, а у којем је прописано да до промене граница може да дође, али уз консултовање заједница на локалу, уколико је то могуће путем референдума, јер се управо уставним одредбама предвиђа референдум у случају оснивања, укидања и промене територије јединице локалне самоуправе.

„Послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине.“¹⁵⁸ Том одредбом се гарантује финансијска самосталност општине, а она уједно представља и примену одредаба члана 9 Европске повеље о локалној самоуправи.

Посебно треба истаћи оно што је значајно за тему, а то је да Устав препознаје један орган локалне самоуправе – скупштину општине. Скупштина општине, сходно Уставу, „доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом. Органи општине су скупштина општине и други органи одређени статутом, у складу са законом“.¹⁵⁹ Дакле, други локални органи, за разлику од скупштине, нису посебно наведени у Уставу већ се њихово одређивање препушта закону. У погледу законске регулативе, други органи, а сви су органи егzekутиве, везани су за скупштину општине јер она одлучује о њиховом избору, у складу са законом и статутом. Одступање, које у овом делу било прописано Законом о локалној самоуправи из 2002. године, се односило на одредбу да се председник општине односно градоначелник бирају непосредно од грађана.¹⁶⁰

Уставом се, иначе, гарантује заштита локалне самоуправе одредбама „да орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине. У наведеном случају орган одређен статутом може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу“.¹⁶¹

Најзад, чланом 190 Устава Републике Србије утврђује се надлежност општине и прописује се да се општина путем својих органа, а у сагласности са законом, приоритетно бави комуналним делатностима, у смислу њиховог обављања, али и уређивања. Даље је истакнут значај својине локалне самоуправе кроз одредбу у погледу коришћења грађевинског земљишта, али и пословног простора, а од стране општине. Наглашена је брига локалне самоуправе у погледу организовања локалног превоза, као и изградње, одржавања, реконструкције и коришћења како локалних путева, тако и локалних улица. Истакнуте су и области здравствене, социјалне заштите, просвете,

¹⁵⁷ Марковић (2014), 416.

¹⁵⁸ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/2006.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 9/02, 33/04.

¹⁶¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/2006.

културе, спорта, као области о којима се општина стара, а у погледу задовољавања потреба грађана. Исто важи и за области трговине, туризма, занатства. Посебно је истакнута брига општина у погледу заштите животне средине, заштите од елементарних и других непогода; заштите културних добара и заштите пољопривредног земљишта.¹⁶²

Даље се наводи да општина ужива самосталност да доноси свој буџет, као и завршни рачун, да доноси урбанистичке планове, програме развоја, али и да се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и да самостално управља општинском имовином, у оквирима како је то утврђено законом.¹⁶³

¹⁶²Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/2006.

¹⁶³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/2006.

4.2. Законски оквир

У правном систему Републике Србије бројним законима се, што непосредно што посредно, регулишу надлежности и функционисање локалне самоуправе. С обзиром на њихов однос према градовима и општинама односно њиховим органима егзекутиве можемо да их сврстамо у три категорије.

Систем локалне самоуправе се приоритетно уређује Законом о локалној самоуправи, Законом о локалним изборима, Законом о главном граду, Законом о територијалној организацији Републике Србије и Законом о финансирању локалне самоуправе.

Закон о локалној самоуправи је основни законски пропис о локалној самоуправи. Структура закона се састоји од одредби које се односе на настанак односно оснивање локалне самоуправе, њену територију, њен правни положај, али и одредби којима се устројавају органи локалне самоуправе. Сходно одредбама Европске повеље о локалној самоуправи, одредбама овог закона се утврђују и начини непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, а уређује се, у начелу, и однос органа локалне самоуправе и републичких односно покрајинских органа. Изменама и допунама закона значајна пажња је посвећена међуопштинској сарадњи односно удруживању локалних самоуправа, а садржане су и одредбе које се односе на одговарајућу системску заштиту локалне самоуправе.

Законом о главном граду уређују се посебан положај града Београда, као главног града, у смислу надлежности и устројавања органа. У односу на Закон о главном граду *lex generalis* је Закон о локалној самоуправи и он се примењује и на град Београд, осим у погледу оних питања која се уређена посебним законом.

Законом о територијалној организацији Републике Србије уређује се начин настанка и престанка локалних самоуправа, али и процес промене територије локалне самоуправе, а које одредбе су усклађене са Европском повељом о локалној самоуправи у погледу начина односно услова промене територије општине односно града.

Одредбама Закона о локалним изборима прописан је начин избора и престанка мандата одборника у скупштинама општина и градова. Потребно је напоменути да оно што није уређено одредбама овог закона подразумева примену Закона о избору народних посланика.

Одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе и Закона о буџетском систему утврђен је начин обезбеђивања средстава за функционисање локалних самоуправа односно средстава за вршење како изворних, тако и поверених послова, као и питања која се односе на приреду и извршавање буџета.

У другу групу закона, који садрже одредбе од непосредног утицаја на општине и градове, као и градске општине можемо да укажемо, с обзиром на њихов велики број, само на неке и то на Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (уређује радно-правне односе у органима ЈЛС), Закон о општем управном поступку (основни процесни закон), Закон о управним споровима, Закон о комуналној милицији, Закон о јавној својини (као и подзаконске акте који произилазе

из овог закона), Закон о јавним службама, Закон о јавним предузећима, Закон о комуналним делатностима, Закон о државној управи, Закон о службеној употреби језика и писма, Закон о референдуму и народној иницијативи, Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Трећу групу закона чине секторски закони, којима се додатно уређује област изворних послова локалних самоуправа, односно поверавање послова, а то су закони којима се уређују области планирања и изградње (Закон о планирању у изградњи), пољопривредног земљишта (Закон о пољопривреди и руралном развоју), образовања, здравства...

Законом о територијалној организацији Републике Србије се утврђује шта чини територију општине односно града и на који начин и под којим условима се оснивају јединице локалне самоуправе. Конкретно, чланом 11 Закона о територијалној организацији Републике Србије прописује се да је „општина основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника“.¹⁶⁴ Истим законом се, ипак, прописују одступања од наведеног. Први изузетак је предвиђен одредбом да општине које су постојале пре почетка примене овог закона а имају мање од 10.000 становника задржавају свој статус. Други изузетак предвиђа када општина може да се оснује, а не мора да има 10.000 становника и сходно овим одредбама, то је могуће када постоје посебни историјски, економски или, географски разлози, којима се правда односно образлаже ово одступање.

Те одредбе су веома значајне за један од највећих проблема у функционисању органа локалне егzekутиве, а то је монотипност. Последица разлике у величини и броју становника локалних самоуправа јесте различит кадровски и финансијски капацитет за вршење послова који су у надлежности локалних органа егzekутиве. Тако је, на пример, Трговиште, са 5.000 становника, општина са свим надлежностима и пословима локалне самоуправе и има све органе власти, скупштину општине, али и органе егzekутиве (председника општине, општинско веће и општинску управу) као и рецимо град Нови Сад (око 340.000 становника).

Други законски изузетак којим се прописује да се може основати нова општина која нема 10.000 становника је када постоје посебни економски, географски или историјски разлози. Политичка воља може пресудно да утиче на процену да ли одређено подручје садржи потребан збир историјских, економских или географских разлога да буде општина. С обзиром на то да бројчана мерила не постоје, тиме је омогућено да политички утицајни појединци могу да издејствују да одређено подручје постане општина, без обзира на то што то кадровски или финансијски нема начина да извршава послове органа општине. У најкраћем, чак и да нема тих изузетака, потпуно је оправдано питање да ли општина са малим бројем становника може да има довољне стручне односно кадрoвске капацитете за вршење послова. Надовезује се питање да ли такве општине могу да поднесу све финансијске терете за квалитетно пружање услуга становништву, почев од зарада функционера и запослених, па до свих других терета. Одговор ће у највећем броју случајева бити негативан. Последица је да грађани са подручја мањих општина, које имају поменуте дефиците, не могу да остваре своја

¹⁶⁴ Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Сл. гласник РС* 129/07.

права у истом обиму и квалитету као грађани великих, многољудних и економски снажних општина.

Закон о локалној самоуправи, као матични закон, на свеобухватан начин прописује надлежности, рад органа локалне самоуправе, али и надзор над њиховим радом. Локална самоуправа се дефинише као „право 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”.¹⁶⁵ У Закону се разликују општина, град и град Београд. У Републици Србији постоје 174 јединице локалне самоуправе, од чега 145 општина, 28 градова и град Београд. Већ је истакнуто да не може да се говори о три нивоа локалне самоуправе. Монотипност је високо изражена и „у надлежности сваке од јединица локалне самоуправе налазе се истоветни самоуправни, тј. изворни послови, и то су послови који су утврђени као изворна надлежност општине”.¹⁶⁶ „Град није са становишта послова и положаја, јединица локалне самоуправе вишег степена, с обзиром на то да има исте надлежности које су поверене општини и у основи њихов уставно-правни положај је једнак.”¹⁶⁷

Законом су прописани услови под којима се може управљати пословима локалне самоуправе. Први је да је реч о грађанима са подручја конкретне локалне самоуправе, а други је да имају бирачко право. Јединица локалне самоуправе се одређује као правно лице, које има највиши правни акт - статут, а којим се прописују права и дужности локалне самоуправе и начин остваривања права и дужности, организација и рад органа, али и бројне друге области.

„Изворне надлежности општине Устав гарантује начелно“, али су они у члану 20 Закона врло детаљно побројани.¹⁶⁸ Односе се на доношење програма развоја, урбанистичких планова, буџета, завршног рачуна, обављања и развоја комуналних делатности, даље разрађених Законом о комуналним делатностима¹⁶⁹, старање о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката; старање о потребама грађана у сфери просвете, културе, здравствене и социјалне заштите. Даље се односе на локални економски развој, развој трговине, туризма, занатства. Послови заштите су оличени кроз старање о заштити животне средине, заштити од елементарних непогода, заштити културних добара; пољопривредног земљишта, људских и мањинских права...

Петанест група послова из области финансија, туризма, економског развоја, урбанизма, заштите животне средине, пољопривреде и бројних других области, говори о обиму послова, али и потреби за значајним бројем стручњака различитих профила како би локални органи егзекутиве могли да обављају те послове.

Дакле, „општина има две врсте надлежности: самоуправну или изворну (самосталну) и поверену или децентрализовану надлежност”.¹⁷⁰ Међутим, у овом погледу је потребно

¹⁶⁵ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

¹⁶⁶ Марковић (2014), 416.

¹⁶⁷ Влатковић, 229.

¹⁶⁸ Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009, 245.

¹⁶⁹ Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник РС* 88/2011.

¹⁷⁰ Марковић (2014), 418.

сагледати становишта Добросав Миловановића и Зорана Томића. Становиште је да обављање послова од стране нецентралних државних субјеката представља деконцентрацију, док вршење послова од стране нецентралних недржавних чинилаца представља самоуправну децентрализацију. Даље се указује да је модел једног колосека по коме недржавне организације врше сегмент чистих државних послова, као пренети делокруг, у рангу деконцентрације по чему је то локална управа, а остали послови истих нецентралних, вршилаца припадају њиховом сопственом самоуправном делокругу – локална самоуправа. „Код децентрализације тежиште у доношењу, извршавању и контроли одлука лежи на нижим нивоима управног система. При томе, управне послове врше органи основани на територијалној основи уз уживање одређеног степена самосталности, који по појединим аспектима, у зависности од обухватности децентрализације, може бити различит“.¹⁷¹ У погледу поверених послова локална самоуправа врши инспекцијски надзор у областима животне средине, просвете, здравства, пољопривреде, али и друге инспекцијске послове. Осим тих надлежности општина и градова, граду Београду су Законом о главном граду дате и додатне надлежности.¹⁷² „Те шире надлежности су у области водопривреде, државних путева и медија.“¹⁷³

Законом је прописано да се „ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима (се) оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе“.¹⁷⁴ „Закон не упућује на то који се други облици локалне самоуправе, осим месних заједница, могу образовати.“¹⁷⁵ За разлику од грађанске иницијативе, збора грађана и референдума, „месна заједница је облик сталног учешћа грађана у непосредном обављању послова од заједничког интереса“.¹⁷⁶ У градским насељима месна самоуправа, дакле, није обавеза већ само могућност. Скупштина локалне самоуправе има надлежност да, уз претходно прибављено мишљење грађана, одлучи о образовању, али и о укидању месних заједница. За одлуку је потребна већина од укупног броја одборника. Статутом месне заједнице или сродним актом прописују се послови које може да обавља, органи, поступак избора органа, начин њиховог рада и друга питања, при чему такви акти морају да буду усаглашени са статутом општине и одлуком или другим актом о оснивању месне заједнице. Рад месне заједнице финансира се из средстава утврђених одлуком о буџету општине, укључујући и самодопринос, донације и приходе које месна заједница оствари својим поступањем. Месна заједница има обавезу да донесе финансијски план, који мора да има сагласност надлежног органа општине. „Према подацима, у Србији постоји око 3.000 месних заједница.“¹⁷⁷ Изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из 2018. предвиђено је да „предлог за образовање, односно укидање месне заједнице или другог облика месне самоуправе, могу поднети најмање 10% бирача са пребивалиштем на подручју на које се предлог односи, најмање једна трећина одборника и општинско, односно градско веће“.¹⁷⁸ Тим изменама је прецизирано је да рад председника и чланова савета месне заједнице не подразумева стварање финансијских терета месној заједници. Такође је утврђено и да се избори за савет месне заједнице спровode непосредним и тајним гласањем. Треба напоменути да су раније законске одредбе детаљно уређивале

¹⁷¹ Добросав Миловановић, *Правно устројство локалне (само) управе у Србији*, Београд, 1994, 11–12.

¹⁷² Закон о главном граду, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/2014.

¹⁷³ Димитријевић, Вучетић, 243.

¹⁷⁴ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

¹⁷⁵ Богољуб Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд 2005, 118.

¹⁷⁶ Марковић (2014), 426.

¹⁷⁷ Милосављевић, 118.

¹⁷⁸ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

изборни процес, што је стварало значајне проблеме у пракси приликом спровођења избора за савете месних заједница из разлога што нису постојали капацитети да се у свему испоштује оно што је прописано законским одредбама.

Изменама и допунама Закона о локалној самоуправи утврђено је да Савет месне заједнице доноси статут и финансијски план, даје предлоге за унапређење, пре свега, комуналне делатности, даје иницијативу за измене општинских односно градских одлука и слично.¹⁷⁹

Истим изменама су прецизирани разлози за распуштање савета месне заједнице, питања надзора над законитошћу рада и аката месне заједнице, али је додата и значајна одредба да општина пружа помоћ месној заједници у обављању административно-техничких и финансијско-материјалних послова. Последња одредба је веома значајна јер месне заједнице у највећој мери немају довољне кадровске и финансијске капацитете за вршење својих послова.

Узевши у обзир величину јединица локалних самоуправа у Републици Србији, а тиме и капацитет органа егзекутиве, значајно је да се, одлуком скупштине општине, месним заједницама може поверити вршење одређених послова из надлежности општине, али уколико се за то обезбеде потребна средства. Обављање одређених послова из надлежности општинске управе може да се врши у месним заједницама. Председник општине одређује који су то послови, начин и место њиховог вршења, али то може да учини само на предлог начелника општинске управе. Рад општинске управе у месним заједницама најчешће се организује као рад месних канцеларија. У месним канцеларијама се превасходно обављају послови вођења матичних књига.¹⁸⁰ „Оне могу да обављају и одређене стручне и административне послове за потребе месне самоуправе, уколико она није у могућности да сама организује обављање тих послова“.¹⁸¹

Пета глава Закона о локалној самоуправи посвећена је односу органа Републике односно аутономне покрајине са органима јединица локалне самоуправе. Пре свега, прописана је међусобна сарадња. Потом се предвиђа да органи Републике и територијалне аутономије спроводе надзор над законитошћу рада односно аката органа локалне самоуправе и да је надлежни орган локалне самоуправе у обавези да органу који врши надзор достави тражене податке, односно исправе и да то учини благовремено. Влада Републике Србије има обавезу да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе ако сматра да тај акт није у складу са Уставом, односно законом и то чини решењем. Влада у року од пет дана од објављивања решења покреће поступак за оцену уставности и законитости општег акта, а ако то не учини, решење о обустави престаје да важи. Поступак пред Уставним судом за оцену уставности, законитости општих аката општине, односно града покреће надлежно министарство уколико сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, законом и другим републичким подзаконским актима. Надлежни орган покрајине овлашћен је да покрене наведени поступак само уколико сматра да акт није у сагласности са прописом аутономне покрајине.

¹⁷⁹ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

¹⁸⁰ Закон о матичним књигама, *Службени гласник РС* 20/2009, 145/2014.

¹⁸¹ Милосављевић, 102.

Ако министарство надлежно за послове локалне самоуправе заузме став да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, предочиће то скупштини општине како би се предузеле потребне мере. Уколико скупштина општине не поступи по том предлогу, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред Уставним судом.

Што се тиче појединачних аката, које без изузетка доносе органи егzekутиве на локалу, министарство надлежно за послове локалне самоуправе предложиће скупштини општине, односно града да такав акт укине или поништи ако сматра да такав акт није у сагласности са законом или подзаконским актом, односно са општим актом јединице локалне самоуправе, Уколико скупштина општине то не учини у року од месец дана, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или поништити такав акт.

Даље су законом набројани разлози и прецизно је прописан поступак за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, а то има директну последицу на органе егzekутиве. Наведена су три разлога: ако скупштина не заседа дуже од три месеца, уколико не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине или од дана њиховог престанка мандата и ако не донесе статут или буџет у законским роковима. Одлуку о распуштању скупштине доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе. Председник Народне скупштине потом расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине, а мандат одборника изабраних на изборима који су расписани по описаној процедури траје четири године. Текуће и неодложне послове скупштине и извршних органа обавља привремени орган јединице локалне самоуправе, који чине председник и четири члана, све до конституисања скупштине, односно избора органа егzekутиве. Привремени орган јединице локалне самоуправе образује Влада решењем, узимајући притом у обзир политички и национални састав распуштене скупштине јединице локалне самоуправе.

Законом је прописан још један случај за предузимање поменутих мера – ако се у јединици локалне самоуправе не спроведу избори за одборнике или се избори спроведу а не конституише се скупштина, по законом утврђеној процедури, у року од два месеца од објављивања резултата избора. У том случају Влада именује привремени орган, који обавља текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и органа егzekутиве. Председник Народне скупштине доноси одлуку о расписивању нових избора за скупштину општине у року од месец дана од дана кад је требало спровести изборе, односно конституисати скупштину. Мандат одборника изабраних на изборима у овом случају, за разлику од претходне ситуације, траје до истека мандата одборника изабраних на редовним изборима.

„Као политичка институција и људско право, локална самоуправа заштићена је читавим низом инструмената и институција.“¹⁸² „Најзначајнији вид заштите права на локалну самоуправу је уставносудска заштита.“¹⁸³ Надлежни орган, што се прописује статутом јединице локалне самоуправе, може да покрене поступак за оцену уставности односно законитости општег акта Републике Србије, као и аутономне покрајине, само у случају да се таквим актом повређује право на локалну самоуправу.

¹⁸² Марковић (2014), 428.

¹⁸³ Пајванчић (2009), 250.

Уколико је појединачни акт у питању, орган одређен статутом општине има право на жалбу Уставном суду ако се таквим актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.

Законом о финансирању локалне самоуправе гарантује се њена финансијска самосталност.¹⁸⁴ „Један од кључних елемената истинске локалне самоуправе је њена финансијска самосталност у односу на централну власт.“¹⁸⁵ Законом се уређује обезбеђивање средстава локалних самоуправа за обављање како изворних, тако и поверених послова. Једна од најзначајнијих одредаба Закона је да је Република Србија дужна да јединици локалне самоуправе при сваком преношењу или поверавању нових послова обезбеди одговарајућа средства, односно изворе прихода, потребне за обављање тих послова. На тај начин се обезбеђује суштинска самосталност јединица локалне самоуправе, односно њених органа. Тим законом се „наставља јачање финансијске аутономије локалних заједница, а истовремено се обезбеђује већа предвидљивост у планирању јавних финансија на локалном нивоу“.¹⁸⁶ Законом је одређено четрнаест група изворних прихода, и то порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, накнаде... „Укратко, државним законодавством могу се уводити сви порези који нису уставом забрањени, а локалне власти могу уводити само оне врсте пореза које им је одобрила држава.“¹⁸⁷ Локалним самоуправама је омогућено да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом. Одлука се доноси након одржавања јавне расправе, уз ограничење да се може мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину.

Да би јединице локалне самоуправе, односно њени органи могли да остварују своју функцију, са нивоа Републике им припадају уступљени приходи и трансфери. Осим тога, аутономна покрајина може јединици локалне самоуправе да додели наменски трансфер. Уступљени приходи су приходи од уступљених пореза и ту спадају порез на приход од преноса апсолутних права, порез на доходак грађана, порез на наслеђе и поклон, као и приходи од уступљених накнада остварених на подручју конкретне локалне самоуправе.

¹⁸⁴ Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС* 62/2006 и 47/2011, 93/12, 99/13 и 125/14.

¹⁸⁵ Станковић (2015), 121.

¹⁸⁶ Димитријевић, Вучетић, 263.

¹⁸⁷ Murray S. Stedman, *State and Local Governments*, Cambridge 1978, 377.

4.2.1. Скупштина општине / града

Када је реч о органима јединица локалне самоуправе, у Уставу Републике Србије наводи се само скупштина и прецизира се да је она највиши орган јединице локалне самоуправе. Чланом 191 Устава се прецизира да су органи општине, осим скупштине, и други органи који су предвиђени статутом и да скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, а у складу са законом и статутом.

Сходно Закону о локалној самоуправи, скупштина је „највиши орган јединице локалне самоуправе који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом. Скупштину јединице локалне самоуправе чине одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом“.¹⁸⁸ Број одборника у скупштини утврђује се статутом и не може бити мањи од деветнаест ни већи од седамдесет пет, а у градовима деведесет. „Као што се може запазити, закон не утврђује најмањи број одборника у скупштини града, што је у случају скупштине општине учинио.“¹⁸⁹ Иначе, функција одборника је инкомпатибилна са другим функцијама, али и са радним односом у општинској управи као органу егzekутиве. Скупштина општине се конституише избором председника скупштине и постављењем секретара.

Председник скупштине се, предлогом најмање једне трећине одборника, бира из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине. Председник скупштине може бити разрешен и пре истека мандата, али на исти начин на који је изабран. Остављена је могућност да председник скупштине може да буде у сталном радном односу у општини. Председник скупштине, иначе, има заменика који га замењује уколико је председник одсутан или спречен да врши функцију. Заменик председника скупштине бира се и разрешава на исти начин као и председник скупштине.¹⁹⁰ Да би се окончао процес конституисања, треба да буде постављен секретар скупштине. Секретара скупштине поставља скупштина на период од четири године, а то се чини на предлог председника скупштине. За разлику од председника скупштине, а за чији избор нису предвиђени формално-стручни услови, секретар скупштине мора да има завршен правни факултет, али и положен стручни испит, као и радно искуство од три године или више. Секретар, такође, може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности, а заменик се поставља и разрешава по истој процедури као и секретар.¹⁹¹ Секретар се, иначе, стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима у вези са њиховим радом.

Надлежност скупштине је прописана чланом 32 Закона о локалној самоуправи. Она доноси статут и пословник скупштине, буџет и завршни рачун општине, програм развоја, урбанистичке планове, прописе и друга општа аката, оснива службе, јавна предузећа, установе, именије и разрешава директоре, бира и разрешава председника

¹⁸⁸ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др. закон, чл. 28.

¹⁸⁹ Милосављевић, 95.

¹⁹⁰ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018, чл. 38 и 39.

¹⁹¹ *Ibid.*, чл. 40.

скупштине, секретара скупштине, председника општине и чланове општинског већа... Све укупно, законом је прописано двадесет група надлежности скупштине општине.

Дужност председника скупштине је да седнице скупштине општине односно града сазива најмање једном у три месеца. Поред овог законског минимума седнице се могу сазивати и одржавати, наравно, и чешће. Обавеза је председника скупштине да седницу закаже када то затражи председник општине, општинско веће, али и једна трећина одборника. У случају да председник скупштине не закаже седницу у прописаном року од седам дана од дана подношења захтева и то тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева седницу може заказати и сам иницијатор седнице, а у ком случају председава одборник кога одреди управо иницијатор одржавања седнице. „Седнице скупштине општине или града имају јавни карактер, а јавност се може искључити, одлуком скупштине, уколико то захтевају разлози безбедности или други разлози прописани законом.“¹⁹²

Скупштина ЈЛС одлучује на седници уколико седници присуствује већина од укупног броја одборника. Одлуке скупштине се доносе, дакле, већином гласова присутних одборника, осим уколико законом или самим статутом није друкчије предвиђено, а изузеци су доношење статута, урбанистичких планова, као и буџета, када се одлуке доносе већином гласова од укупног броја одборника. Да би се прецизирали припрема и рад седнице скупштине, као и сва друга оперативна питања, скупштина доноси пословник о свом раду. Наравно, пословик мора да буде усклађен са законским одредбама.

Скупштина има могућност да оснива стална или повремена радна тела за анализирање појединих питања.¹⁹³ Број радних тела, њихова структура и слично су предмет статута општине или града. Могућност оснивања радних тела је од великог значаја јер се на овај начин оређене теме могу сагледати од стране стручних лица за конкретне области.

Као што је већ наведено, у Уставу се оправдано о скупштини говори као о највишем органу јединице локалне самоуправе. Европском повељом о локалној самоуправи прописано је да се право на локалну самоуправу врши путем савета или скупштина састављених од чланова изабраних на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, општег, једнаког бирачког права. Ипак, у пракси се могу уочити бројни проблеми у раду представничких тела у Републици Србији, а нарочито скупштина јединица локалне самоуправе. Систем сразмерног представништва, који се данас примењује, довео је до пасивног положаја одборника у скупштинама у односу на политичке странке којима припадају. На тај начин суштински центри одлучивања постају општински односно градски одбори политичких странака, а неретко се у одлучивање о појединим питањима укључују и виши страначки органи, попут главних одбора. Тако престаје да се остварује пун смисао рада скупштина као представничког органа. Систем сразмерног представништва „дисциплинује“ одборнике у односу на страначке органе. То се дешава јер грађани гласају за странке, најчешће вођени централном, државном политиком странака, а не њиховим предлозима за решавање локалних проблема. Може се претпоставити да би се ситуација значајно поправила повратком на већински систем. Одборници би били бирани, пре свега, због свог угледа код суграђана и тај углед би залагали, повећавали или губили током одборничког

¹⁹² *Ibid.*, чл. 34 и 35.

¹⁹³ *Ibid.*, чл. 36.

мандата. Пошто то није случај, одборници, који су власници свог мандата, прилично често мотивисани погодностима или обећањима да ће остварити погодности, почну да пружају подршку другој политичкој опцији у скупштини и за то буду награђени високим позиционирањем на одборничкој листи те странке на наредним изборима. Извесно је да се тако губе осећај одговорности и суштина одборничке функције, а за грађане релације и поступци одборника постају магловити, пошто се све одвија под тешко прозирним плаштом једне, друге, треће политичке странке.

Даље, у пракси у једном броју јединица локалних самоуправа власт има већину у односу на опозицију за једног или два одборника. У одређеним случајевима сви одборници власти не могу да присуствују седници, што отвара могућност да нема кворума за одржавање седнице, а тиме и простор за неопредељене одборнике да истакну своје захтеве према владајућој већини како би се седница уопште одржала. Улог се повећава ако се приближава истек рока од три месеца од претходно одржане седнице, што за последицу има распуштање скупштине.

Буџет локалних самоуправа је увек актуелан проблем и не треба заборавити да се за рад одборника одвајају значајна средства. Одређени број општина и градова је предвидео високе износе дневница за одборнике, па и више од тога јер у једном броју локалних самоуправа одборници добијају нимало занемарљиве паушалне износе на месечном нивоу.

У истом контексту функционишу и радна тела скупштина. Суштина радних тела је у томе да стручњаци из различитих области дају своје предлоге поводом одређених питања, али се радна тела често посматрају као средства за награђивање за пружање подршке владајућој већини. Чак су забележени примери да чланови радних тела скупштина ЈЛС заснивају радни однос са тим задужењем и описом послова у општини односно граду, што је у потпуности незаконито.

Отворен је и положај секретара скупштине. Секретар се, сходно Закону, стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима у вези са њиховим радом. Законом је прописано и да општинска управа обавља стручне и друге послове које, између осталих, одреди скупштина. У пракси, општинска управа односно начелник општинске управе или руководилац надлежне организационе јединице у општинској управи најчешће у значајној мери обавља послове секретара скупштине. Истини за вољу, секретар у свом раду мора да се ослони на одговарајуће службе општинске управе, али се пречесто то ослањање своди на препуштање тих послова општинској управи, што доводи до питања улоге секретара, а још више заменика секретара скупштине.

4.2.2. Председник општине / градоначелник

Скупштина општине односно града већином гласова од укупног броја одборника, тајним гласањем, бира председника општине. Председник општине се бира из реда одборника, што значи да би лице било изабрано за председника општине претходно мора да буде изабрано за одборника. Скупштина општине већином гласова од укупног броја одборника бира и заменика председника општине. Као и кандидат за председника општине, кандидат за заменика председника општине мора да буде из редова одборника. Иначе, председник општине предлаже скупштини кандидата за заменика председника општине. Значајно је додати да заменик председника општине председника замењује у случају његове одсутности и спречености да врши функцију, као и да му престаје мандат када мандат престане председнику општине. За разлику од предвиђеног решења за председника скупштине, председник општине и заменик председника општине су на сталном раду у општини.¹⁹⁴

Према Закону о локалној самоуправи, прва надлежност председника општине је представљање и заступање општине. Затим, председник општине је наредбодавац за извршење буџета. Законодавац у функцији председника проналази орган који је кључан за оперативно функционисање локалне самоуправе на дневном нивоу. Следе две надлежности које су везане за однос председника општине са друга два органа, и то са скупштином општине и општинском управом. Председник општине је овлашћен да предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина. До сада се то решење показало исправним у пракси, с обзиром на оперативност председника општине као инокосног органа. С друге стране, овлашћење председника да усмерава и усклађује рад управе отвара бројна питања у погледу изостанка баланса између два органа егzekутиве, а о чему ће касније бити изнета одређена разматрања. Законско овлашћење председника општине је и да доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине, али и да врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине. Председник општине као инокосни орган има релацију са још једним органом егzekутиве, а то је општинско веће. Наиме, председник општине чини саставни део општинског већа, тако што је његов председник, док је заменик председника општине члан општинског већа по функцији. Председник општине представља општинско веће, сазива и води његове седнице и одговоран је и за законитост рада општинског већа. Председник општине је, чак, дужан да обустави од примене одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону.

Што се тиче поступка разрешења председника општине, он може да буде разрешен пре истека мандата, само у случају образложеног предлога најмање трећине одборника. Начин разрешења председника општине је исти као и процес његовог избора. Међутим, сам образложени предлог за разрешење није довољан, већ се о њему мора расправљати и одлучивати и то у року од 15 дана од дана достављања предлога председнику скупштине.

За случај да до разрешења председника општине не дође, одборници који су поднели предлог за разрешење могу поново предложити разрешење председника општине тек

¹⁹⁴ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018, чл. 42.

протеком рока од шест месеци од када је одбијен претходни предлог.¹⁹⁵ Последња реченица представља врло значајно решење законодавца како би се пружила одређена заштита функцији председника општине, онемогућила или барем ограничила неоснована иницијатива за његово разрешење и спречила учесталост те иницијативе.

Уколико, ипак, дође до разрешења председника општине онда долази и до разрешења заменика председника општине и општинског већа. С друге стране, заменик председника општине може бити разрешен пре истека времена на које је изабран, на предлог председника општине или трећине одборника. Разрешење заменика председника општине не производи последицу по друге органе односно функционере ових органа у смислу престанка њиховог мандата, али обавезује председника општине да истовремено са предлогом за разрешење заменика председника општине поднесе предлог за избор новог заменика. У наведеној ситуацији скупштина истовремено доноси одлуку о разрешењу и о избору заменика председника општине. Веома је значајна законска одредба да председник општине односно заменик председника општине који су разрешени или су поднели оставку, остају на својим дужностима и овлашћени су да врше текуће послове, све до избора новог председника општине односно новог заменика председника општине.¹⁹⁶ С друге стране, законске одредбе не дају одговор шта се дешава уколико председник општине и заменик председника општине не желе да наставе да врше текуће послове.

Значај и улога председника општине, судећи по законским овлашћењима, али и пракси, у Републици Србији су неспорни. Оправданост поверавања надлежности и бројних послова председнику општине огледа се, пре свега, у ефикасности одлучивања и поступања.

¹⁹⁵ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018, чл. 49.

¹⁹⁶ *Ibid.*, чл. 50.

4.2.3. Општинско / градско веће

Састав општинског односно градског већа чине председник општине/градоначелник, заменик председника општине/заменик градоначелника, као и чланови већа. Сходно законским одредбама председник општине је уједно председник општинског већа, док је заменик председника општине, по својој функцији, члан општинског већа. Председник општине скупштини општине предлаже кандидате за чланове већа, а скупштина их бира тајним гласањем и то истовремено и обједињено са избором председника општине и заменика председника општине. „Општинско веће, чије чланове бира скупштина општине на предлог председника општине, може да има до пет чланова за општине до 15.000 становника, до седам за општине до 50.000 становника, до девет за општине, односно градове до 100.000 становника, односно до 11 за градове преко 100.000 становника, у складу са подацима последњег пописа становништва.“¹⁹⁷ Чланови општинског већа не могу истовремено бити и одборници, а у свом раду могу да буду задужени за једну или више области односно послова из надлежности локалне самоуправе. Уколико одборник буде изабран за члана општинског већа њему престаје мандат одборника. Чланови општинског већа могу, али не морају, бити на сталном раду у општини, чиме је примењен принцип који важи и за председника скупштине.

Општинско веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина. Као извршни орган непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине. Сходно Закону о локалној самоуправи, стара се и о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине. Осим тога, општинско веће доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године.

Изменама и допунама Закона о локалној самоуправи општинско веће је добило две нове надлежности, а то су да прати реализацију програма пословања и координира рад јавних предузећа чији је општина оснивач и подноси тромесечни извештај о раду јавних предузећа скупштини општине, ради даљег извештавања у складу са законом којим се уређује правни положај јавних предузећа. Та два овлашћења нису несавладива у реализацији, без обзира на кадровску односно стручну лимитираност тог органа егzekутиве. Наиме, реализација програма пословања може да се прати упоређивањем са извештајима о раду. Координацију рада свакако треба да врши орган егzekутиве са снажним политиким ауторитетом, који општинском већу не мањка, с обзиром на то да су директори јавних предузећа, упркос другачијој интенцији творца Закона о јавним предузећима, политичке личности односно лица која су снажно политички подржана. Ни овлашћењу подношења тромесечних извештаја о раду јавних предузећа не може много да се приговори, напротив. То овлашћење је скопчано са претходним које се односи на праћење реализације програма пословања, односно координацију рада јавних предузећа, па је сасвим природно да општинско веће има и улогу подносиоца тромесечног извештаја о раду скупштини општине.

¹⁹⁷ *Ibid.*, чл. 45.

С друге стране, законом дата овлашћења већу у односу на општинску управу изискују
подробнију анализу и о њима ће доцније излагање бити опширније.

4.2.4. Општинска / градска управа

Сходно важећем Закону о локалној самоуправи, општинска управа је један од три органа егzekутиве локалне самоуправе. Али, поједина законска решења, од којих су нека поменута у претходном тексту, значајно маргинализују положај општинске управе у односу на друге органе. Законом о локалној самоуправи је предвиђено да општинска управа има шест група надлежности. Прва се односи на припрему нацрта прописа и других аката које доносе скупштина општине, председник општине и општинско веће. Општинска управа је орган који у својим редовима има стручњаке различитих профила, који уз одговарајућу стручну спрему морају да имају и прописане године радног искуства, а који тиме има капацитет да припрема прописе и друге акте за све остале органе локалне самоуправе, чиме је то овлашћење потпуно оправдано поверено општинској управи. Пошто је општинска управа извршни орган, има надлежност да извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа. Једно од најзначајних овлашћења је да општинска управа решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине. Осим тога, управа обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине, за које овлашћење има бројне мезанизме. Пре свега, може наложити решењем извршење мера и радњи у одређеном року, а дата је и могућност изрицања мандатне казне. Та могућност је била предвиђена и ранијим законима који су регулисали локалну самоуправу, али треба начинити једну напомену и изаћи из контекста управног надзора и рећи да до доношења Закона о комуналној полицији није имала на располагању довољно механизма да изриче мандатну казну, пре свега због тога што организационе јединице, односно службе општинске управе нису имале могућност легитимисања починилаца прекршаја.¹⁹⁸ У поступку управног надзора може и издати привремено наређење, односно забрану. Обавеза општинске управе је да обавести други орган, ако постоје разлози, да предузме мере за које је тај орган надлежан, али и друге мере за које је овлашћен законом, прописом или општим актом. Као органу егzekутиве, у надлежности општинске управе је и да извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини. На самом крају, али као прилично значајно овлашћење, општинској управи је поверено да обавља стручне и друге послове које утврде скупштина општине, председник општине и општинско веће. То је потврда највиших капацитета тог органа, без којег други свакако не би могли да остваре своју функцију.

Општинска управа се образује као јединствени орган, али се могу образовати и општинске управе за поједине области у општинама које имају више од 50.000 становника. Тим решењем се наизглед ублажава монотипност локалне самоуправе у Републици Србији, али може да се постави питање о ефектима таквог решења. У општинској управи, као јединственом органу, могу се образовати унутрашње организационе јединице, па је нејасно због чега би се образовале читаве општинске управе за поједине области. Организација рада управе, њене надлежности и бројни послови које обавља целокупан систем чине прилично сложеним, а сложеност се мултипликује образовањем више општинских управа. Више општинских управа, по природи администрације, доводи до слабљења међусобне комуникације. Послови општинске управе су такви да се различите области преплићу. Потребна ефикасност у

¹⁹⁸ Закон о комуналној полицији, *Сл. гласник РС* 51/2009.

одлучивању и поступању тим решењем се губи. Прилично је значајно и то што када се образује више општинских управа, потребно је да сваком управом руководи начелник. Тако их, уместо једног начелника, има више, што ствара нужност да се обезбеде средства за зараду за више, а не за једног, у хијерархији општинске управе, највише плаћеног службеника.

Сходно Закону о локалној самоуправи, општинском управом руководи начелник, који је дипломирани правник, а општинска управа се третира као јединствен орган. У таквој општинској управи за вршење сродних послова, могу се образовати унутрашње организационе јединице, а то су најчешће одељења, одсеци, групе или службе. Када се општинска управа организује у више управа, радом сваке управе руководи начелник. У том случају за начелника управе може бити постављено лице које има одговарајући факултет, у односу на делокруг управе, дакле не искључиво дипломирани правник, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци.¹⁹⁹ И у управама за вршење сродних послова могу се образовати унутрашње организационе јединице, као и у случају јединствене управе. Руководиоце организационих јединица у општинској управи распоређује начелник.

Општинско веће поставља начелника општинске управе односно управе за поједине области на основу јавног огласа и то на период од пет година. Начелник општинске управе може да има заменика. Заменика начелник управе, такође, поставља веће, на исти начин као и начелника. Заменик замењује начелника уколико је он одустан или је на други начин спречен да обавља дужност (не функцију, јер начелник управе више није функционер, упркос чињеници да је руководилац органа).²⁰⁰ Занимљиво је да се могућност постављања заменика користи у одређеном броју општина са малим бројем становника, али не у неким градовима. Може да се размишља о томе да је та могућност сувишна, с обзиром на то да начелник у случају одсутности може да овласти поједина лица уз управе за обављање одређених послова.

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

Одредбама Закона о локалној самоуправи је прописано да се статутом општине може предвидети да се за поједине области постављају помоћници председника општине. Те области нису набројане, већ само оријентационо наведене и то урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, економски развој, пољопривреда и слично.

Посебно треба истаћи да помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине и да се постављају у кабинету председника општине, а који је посебна организациона јединица унутар општинске управе. Помоћници се постављају најдуже на период док траје дужност председника општине. Њихове надлежности нису прецизиране, већ је наведено да покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења, а у вези са проблематиком која је од значаја за области за које су постављени, као и да врше друге послове које им наложи председник општине.

¹⁹⁹ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/14 – др.закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018, чл. 55.

²⁰⁰ *Ibid.*, чл. 56.

„У општини до 15.000 становника може бити постављен један помоћник председника општине, у општини до 50.000 становника највише два помоћника а у општини до 100.000 становника највише три помоћника, у складу са подацима последњег пописа становништва.“²⁰¹

Одлуку којом се организује општинска управа доноси скупштина општине на предлог општинског већа, док акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе, најчешће у виду правилника, усваја општинско веће, што представља ново законско решење које је установљено одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединцама локалне самоуправе. „Послове општинске управе који се односе на остваривање права, обавеза и интереса грађана и правних лица могу обављати лица која имају прописану школску спрему, положен стручни испит за рад у органима државне управе и одговарајуће радно искуство, у складу са законом и другим прописом.“²⁰² Иначе, када управа решава о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица, примењују се прописи о управном поступку.

О сукобу надлежности између општинске управе и јавних предузећа и јавних установа, као и између општинских управа за поједине области, одлучује општинско веће. Евентуални сукоб надлежности између унутрашњих организационих јединица решава начелник управе, док о захтеву за изузеће начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области одлучује општинско веће.

²⁰¹ *Ibid.*, чл. 58.

²⁰² *Ibid.*, чл. 63.

5. ПРОБЛЕМИ У ФУНКЦИОНИСАЊУ ЛОКАЛНЕ ЕГЗЕКУТИВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И МОГУЋА РЕШЕЊА

5.1. Однос егzekутиве градова и општина и централног нивоа власти

Однос републичких органа и органа ЈЛС може да се сврста у две категорије. Прва категорија се односи на расподелу послова између тих нивоа власти, односно дефинисање послова који се, путем децентрализације или деконцентрације, обављају у изворном, односно повереном делокругу. Друга категорија је релација тих нивоа власти у вези са активностима и питањима у обављању конкретних послова, како би се обезбедило да се они ефикасно обављају.

Сходно Закону о локалној самоуправи, органи Републике и локалне самоуправе су усмерени на сарадњу, а са циљем реализације права и извршавања дужности.

Органи градова и општина могу да иницирају активности и постављају питања државном нивоу власти, а са циљем разумевања материје и решавања појединих питања, у контексту надлежности локалне самоуправе. Такође, органи градова и општина могу да дају предлоге и подносе представке државном нивоу, као и да траже мишљење органа Републике Србије у погледу примене прописа који су од значаја на ЈЛС. Омогућено је и учешће локалним самоуправама, било појединачно, било преко асоцијација локалних самоуправа, у припреми прописа од значаја за локалну самоуправу.

Органи Републике, с друге стране, треба да имају иницијативу у погледу тога да благовремено обавештавају органе градова и општина о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању прописа и о остваривању права грађана на локалну самоуправу. Прописана је и обавеза републичких органа да пружају стручну помоћ органима локалне самоуправе, али истовремено и право да од локалне самоуправе траже извештаје и податке о вршењу послова.

Принцип сарадње централних и локалних органа и принцип узајамног информисања и консултација су присутни у упоредном праву. Конкретно, принцип сарадње између централних и локалних органа је присутан у уставним и законским одредбама Шпаније, Португалије, Финске и Литваније. Суштина овог принципа се састоји у постојању узајамног разумевања и подршке, а у корист грађана. Принцип узајамног информисања и консултација је присутан у неким од наведених држава, попут Шпаније и Литваније, али и у Норвешкој, Швајцарској и Словачкој. Састоји су у обавештавању органа локалне самоуправе о државним иницијативама, али и о њиховом консултовању у процесу доношења одлука. Примери таквих активности су давање информација о локалним питањима, вођење јавних регистара, давање статистичких података. У Швајцарској је прописана обавеза сарадње кантона и општина за конкретне подељене надлежности. У Италији Устав предвиђа принцип “поштене сарадње” између различити нивоа власти. На Исланду, у Мађарској и у Литванији локалне асоцијације се консултују о приходима државног буџета. У Холандији се врше консултације о питањима која се тичу органа локалне самоуправе и законодавних промена. Најзад, у Бугарској (на Дан дијалога) представник у републичком парламенту испред конкретне

изборне јединице са градоначелницима, другим органима локалне самоуправе и грађанима расправља о приоритетима и активностима локалне самоуправе.

Као што је наведено, у Републици Србији принцип сарадње у односима републичких и органа ЈЛС је уткан у законске одредбе и прописани су бројни облици његове реализације. Упркос томе што републички органи укључују органе ЈЛС и Сталну конференцију општина и градова у процес израде прописа и стратешких докумената, потребна су унапређења у овом погледу. Наиме, нужно је да се укључивање у процес консултација обави у најранијим фазама, како би се обезбедило да органи ЈЛС, који су и најближи животу, проблемима и њиховим узроцима, као и релевантни стручњаци, дају истински допринос.²⁰³ Даље се указује на значај јавне расправе, али и на изостанак благовремености, пошто је то фаза када је касно за озбиљнији утицај на предвиђена решења.

Аутор, оправдано, чини посебан осврт на сарадњу у погледу давања мишљења од стране државних органа, а на тражење органа локалне самоуправе. Из разлога правне сигурности и поштовања начела предвидивости намеће се потреба за преиспитивањем оправданости модела необавезности мишљења односно указује се на нужност да мишљење обавезује орган који га је издао. Потреба за правном сигурношћу намеће и нужност обезбеђивања јединственог става органа који издаје мишљење, с обзиром да се у пракси дешава да се при тумачењу истих одредаба у истим ситуацијама дају различита мишљења. У пракси надлежни државни органи на дају потребне савете и тражена мишљења о примени закона или то не чине благовремено и довољно јасно, због чега су локални службеници у органима егзекутиве често без подршке у решавању конкретних ситуација. Проблеми се не предупређују већ се грешке исправљају тек када проблем настане, јер недостаје превентивна и саветодавна улога државних органа. Надзор се своди на откривање почињених незаконитости или неправилности и на кажњавање таквог поступања или изостанка поступања.

Како би се однос органа републичких и органа локалних власти продубио и учинио квалитетнијим, што за последицу треба да има да грађани остваре своја права у пуној мери, намеће се потреба стручног усавршавања. У погледу стручног усавршавања државних службеника и службеника ЈЛС, успостављањем Националне академије за јавну управу предвиђено је да опште програме реализује ова институција. Ово се може оценити као позитивно решење и са аспекта односа републичких органа и органа ЈЛС, јер се обезбеђује потенцијално најквалитетнија и стандардизована обука у вези са овим програмима.²⁰⁴ Истовремено може да се закључи да сама обука, без анализе потреба за стручним усавршавањем, метода спровођења обуке, квалитетних предавача, као и ваљаног одабира лица која ће обуку похађати не може да има потребан ефекат.

Као својеврстан закључак овог сегмента, је да постоји потреба за наставком професионализације и деполитизације органа управе, транспарентним процесом запошљавања, вредновања рада и сходно томе каријерног кретања, као и интезивним процесом адекватног стручног усавршавања. Ипак, наведено није довољно када се узму у обзир разлике у погледу броја запослених у општинским и градским управама, али и оријентисаност или њен изостанак када је реч о вршењу послова којима се непосредно пружају услуге грађанима, што наводи на закључак о потреби организационих промена у одређеном броју органа егзекутиве.

²⁰³ Добросав Миловановић, *Односи републичких органа и органа јединица локалне самоуправе у Србији*, Зборник радова Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, 2020, стр. 220.

²⁰⁴ *Ibid.*, 221

Адекватна аргументација за наведено стање је садржана у анализи²⁰⁵ обављања послова у егзекутивама јединицама локалне самоуправе, израђеној 2011. године у организацији Министарства државне управе и локалне самоуправе и Сталне конференције градова и општина уз подршку Канцеларије Европске уније у Србији и ГИЗ. На узорку од петнаест јединица локалне самоуправе утврђено је да је међу јединицама локалне самоуправе у Србији приметно да административне структуре екстремно варирају, а принципи на којима се базира обједињавање функција и креирање организационих јединица нису у свим случајевима јасни. Наиме, утврђено је да број запослених на 1.000 становника варира у односу 1:8, што значи да неке ЈЛС имају осам пута већи кадровски капацитет за пружање услуга по становнику од других. Наведена анализа је показала да око 80 законски дефинисаних послова ЈЛС покривају тек 25% – 81%, као и да је у готово свим ЈЛС присутан мањи број запослених у односу на планиран број. Даље је утврђено да потребна радне снага према функцијама које се извршавају твори проценат од само 22% – 33% постојећих кадрова, док за преосталих 78% – 66% запослених не може бити дато објашњење у погледу функција. Најзад, утврђен је и однос запослених који директно раде са странкама и запослених који подржавају њихов рад, што је показало да само око 20% плаћених службеника/намештеника заправо пружа услуге грађанима и привреди.

Што се тиче надзора над радом органа локалне самоуправе, примери из упоредног права показују да је генерално ограничен на контролу законитости када је реч о изворним пословима. У Шпанији и Португалији се контрола расхода врши од стране специјализованих већа са судским или квази-судским овлашћењима. У Данској је право надзора дато регионалним државним телима која пружају правне савете општинама. Дата им је и могућност да санкционишу кршење закона, али се то у пракси ретко дешава. С друге стране, контрола целисходности врши се само за поверена овлашћења на основу претходно постављених стандарда.

Када је реч о надзору од стране Републике, Уставом Републике Србије утврђено је да „право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости” (чл. 12, ст. 2). Уставом је утврђена и дужност Владе да обустави извршење општег акта општине и града за који сматра да није сагласан Уставу или закону, као и да распусти скупштину локалне самоуправе и именује привремени орган који ће обављати послове из надлежности скупштине.²⁰⁶ Као што је претходно наведено, поред Владе, надзор над законитошћу реализације изворних надлежности општина и градова врше надлежна министарства и покрајински органи. Њихова овлашћења се састоје у покретању поступка за оцену уставности и законитости општих аката ЈЛС пред Уставним судом, затим указивања скупштини града или општине на несагласност општег акта са њеним статутом и, у случају непоступања, покретање судског поступка пред Управним судом за оцену сагласности акта и за његово обустављање и најзад ресорна министарства имају могућност интервенисања у погледу појединачног акта локалног органа против којег није обезбеђена судска заштита.

²⁰⁵ Најбоља пракса у градској/општинској управи – МСП ИПА.

²⁰⁶ Према Закону о локалној самоуправи, Влада у три случаја може да распусти скупштину ЈЛС: (1) ако скупштина не заседа дуже од три месеца, (2) ако скупштина не донесе статут или буџет у року утврђеном законом и (3) ако скупштина не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од конституисања или од разрешења, односно подношења оставке. Важно је имати у виду да приликом распуштања скупштине Влада образује привремени орган који спроводи текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа ЈЛС. Приликом избора састава привременог органа треба водити рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине ЈЛС..

Сходно одредбама Закона о државној управи, разликује се надзор над законитошћу рада и надзор над сврсисходношћу рада у вршењу поверених послова државне управе. Надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона, позаконских и других општих аката, док се надзором над сврсисходношћу рада утврђује делотворност и економичност рада.

Овлашћења органа који врши надзор су да захтева податке о раду; да упозори на уочене неправилности и наложи мере, као и рок за њихово отклањање; да наложи предузимање конкретних послова, да издаје инструкције; да покрене поступак за утврђивање одговорности. Орган је у овом процесу овлашћен и да непосредно изврши конкретни посао уколико процени да се на други начин не може применити закон или други општи акт.

Наведеним законским одредбама су дефинисана општа и посебна овлашћења надзорног органа. Наиме, орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе има сва општа овлашћења у складу са законом. Међутим, поред тога, прописана су и посебна овлашћења. Орган који врши надзор је дужан да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Међутим, наведено овлашћење се не спроводи по аутоматизму, већ је потребно да се од стране органа који врши надзор дају упозорења, па ако се ни након тога не почне са правилним и благовременим вршењем посла, посао се преузима, али најдуже на 120 дана.

Као посебан проблем који постоји код управног надзора је број управних инспектора. С обзиром на разноврсност и обим ове врсте надзора, број управних инспектора је недовољан. Као и у случају органа локалног нивоа власти и код инспектора би требало интензивирати процес стручног усаршавања, посебно у односу на нове прописе, како би се постигао квалитетан надзор и како би рад и ставови односно мишљења управних инспектора били униформни.

Добросав Миловановић указује на значај превенције у погледу надзора. „Потребно је померити тежиште надзора ка превенцији. За то је неопходно да републички органи омогуће органима ЈЛС правовремен и константан увид у будуће или извршене промене прописа, да им правовремено дају јасна и образложена мишљења и савете у вези са применом прописа, као и да се унапреди информационо-комуникациона технологија. Од великог значаја за успешан превентивни надзор је да републички органи квалитетно прате стање у области, како би на време уочили проблеме, открили њихове узроке и предузели мере за њихово превазилажење. Овој врсти посла у претходном периоду није придаван довољан значај. То подразумева јачање аналитичких капацитета републичких органа. Такође, нарочито за органе ЈЛС које не располажу појединим софистицираним и сложеним знањима и вештинама, неопходно је обезбедити релевантна знања на републичком нивоу, која органи ЈЛС могу користити нпр. када улазе у послове јавно-приватног партнерства или концесије. Коначно, потребно је на нивоу ЈЛС у већој мери развити и признати значај интерне ревизије, која може у великој мери да допринесе превентивном надзору и спречавању настанка различитих врста проблема и штета. Потребно је ојачати и обавезу органа државне управе на редовну сарадњу са ЈЛС, пружање стручне помоћи и превентивно деловање ради потпуне и ефикасне примене закона. Превентивним деловањем стварају се претпоставке за реализацију сврхе надзора – потпуно поштовање законитости (и сврсисходности) вршења послова на

нивоу ЈЛС, чиме се обезбеђује остваривање предвиђених јавних интереса, уредно утврђивање и остваривање права, обавеза и правних интереса грађана, континуирано пружање јавних услуга и сл. То не значи да више не би требало да постоје и да се примењују механизми класичне контроле и санкционисања незаконитог или неправилног (не)обављања релевантних послова“.²⁰⁷

Дакле, за надзор републичких органа треба наћи меру, у смислу да буде ограничен, али и довољно ефикасан.²⁰⁸ Европском повељом о локалној самоуправи (члан 8) прописује се да се надзор може вршити само на начин и у поступку који је у складу са законом. Даље се указује да циљ надзора треба да буде законитост рада, када је реч о изворним пословима. Што се поверених послова тиче, надзор треба да разматра и целисходност у поступању. Коначно, закључује се да мере надзорног органа увек треба да буду у сразмери са значајем интереса који се штити у конкретном случају.²⁰⁹

Кључна потешкоћа у надзору над радом локалних органа власти јесте успостављање таквог нивоа надзора који ће довести до законитог поступања градова и општина, а који истовремено неће нарушити самосталност локалне самоуправе.

Полазна тачка је да грађани и привреда не треба да трпе било какве негативне последице због тога што орган егzekутиве ЈЛС не врши неке поверене или изворне послове. Циљ је да се кроз надзор у одређеним случајевима достигне унификација у поступању односно да се достигне стандард у раду, прецизније, пружању услуга који ће грађанима који своја права остварују у различитим локалним самоуправама да омогући исти или веома сличан ниво услуге.

Дакле, тежиште у вршењу надзора над радом ЈЛС треба да буде на јачању превентивне и саветодавне функције надзора. Органи државне управе треба доследно да примењују обавезу редовне сарадње са ЈЛС, да пружају стручну помоћ и превентивну подршку.

У овом делу, а анализирајући одредбе Закона о државној управи, посебно се треба осврнути на сегмент који се односи на надзор над радом општина и градова, као и града Београда. Попут других случајева, при надзору над радом органа ЈЛС а у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која према овом закону имају. Међутим, поред наведеног, значајно је да орган државне управе може предложити органима две или више општина, као и органима општина и градова, да заједнички обезбеде извршавање одређених поверених послова пошто утврди да нису у могућности да те послове ефикасно извршавају. Дакле, реч је о предлогу који се потом разматра од стране конкретних ЈЛС, након чега су у обавези да се о предлогу изјасне у року не дужем од тридесет дана. За случај да прихвате овакав предлог, ЈЛС министарству надлежном за послове локалне самоуправе достављају споразум о сарадњи којим се прецизира заједничко извршавање одређених поверених послова. Коначну сагласност на овакав споразум даје Влада на предлог министарства надлежног за локалну самоуправу, али тек пошто се прибави мишљење министарства одговорног за извршавање поверених послова. Упркос евидентној сложености овог процеса, може да се закључи да је овим одредбама начињен искорак,

²⁰⁷ Добросав Миловановић, *Односи републичких органа и органа јединица локалне самоуправе у Србији*, Зборник радова Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, 2020, стр. 215.

²⁰⁸ 2010. године израђен је, уз подршку Савета Европе – Канцеларије у Београду и Програма ЕУ „Јачање локалне самоуправе у Србији: Фаза II”, „Аналитички преглед законодавства о управном и финансијском надзору локалне самоуправе у Србији”.

²⁰⁹ Република Србија није ратификовала принцип сразмерности у вршењу надзора који утврђен у ЕПЛС (чл. 8, ст. 3).

не само у смислу изласка из оквира уобичајеног инспекцијског надзора, већ и у погледу тога да државни органи подстичу организовање међуопштинске сарадње.

Један од присутних навода у погледу унапређења поступања при вршењу поверених послова је да је поред принципа централизације, децентрализације и деконцентрације, потребно применити и принцип стандардизације. Применом принципа стандардизације постигло би се да се послови повереног делокруга врше на исти начин, у истим роковима, са тражењем истих доказа и чињеница потребних за одлучивање, невезано у којој локалној самоуправи се врше.

По становишту Добросав Миловановића „требало би предвидети мере за подизање капацитета ЈЛС, да би се што пре оспособиле за обављање датих послова, што ће допринети заустављању негативних демографских и миграционих тенденција у појединим подручјима. До испуњења услова, сопствени послови дате ЈЛС би се могли обављати кроз облике сарадње ЈЛС, а поверени послови кроз ове облике сарадње или од стране управног округа. С друге стране, принцип стандардизације ни на који начин не ограничава самосталност и креативност органа и службеника ЈЛС у оквиру послова који то по својој природи дозвољавају и захтевају. Такође, потребно је омогућити сталан проток идеја са локалног нивоа где постоји непосредан контакт са грађанима и могућност учечавања промена у реалном животу које захтевају измену републичких прописа и стандарда у циљу прилагођавања ученим променама“.²¹⁰

У најкраћем, приликом припреме прописа који утичу на поступање егzekутиве градова и општина треба да постоји двосмерна комуникација, праћена ваљаном анализом да ли на локалном нивоу, у целини, постоје расположиви финансијски, кадровски и технички капацитети за обављање тих послова. Уколико не постоје, треба заокружити кораке за обезбеђење тих капацитета. Такође, приликом додељивања послова треба јасно утврдити да ли се послови преносе или поверавају. С обзиром на то, у будућности би све општине и градови требало да имају исте основне изворне надлежности које утврђује Устав, док би се додатне надлежности одређене законом убудуће могле додељивати зависно од тога да ли су испуњени услови за њихово спровођење. Приступ линеарног поверавања послова егzekутиви локалних самоуправа није дао добре резултате. Послове треба поверавати само оним локалним самоуправама које су спремне да те послове квалитетно обављају. Пожељно је утврдити и начин на који се поверени послови обављају и, у случају потребе, дефинисати потребне мере за ефикасније обављање. Приоритетно треба утврдити разлику у делегирању поверених послова градовима у односу на општине.

Наведени правци анализе и деловања су од великог значаја, посебно када се узме у обзир предстојеће повећање надлежности и послова на локалном нивоу услед процеса приступања Србије Европској унији. У читавом будућем процесу, заправо његовој модификацији, треба имати у виду демографске, политичке, економске и образовне оквире. На руку том смеру иде и величина локалних самоуправа у Србији, што је предуслов за веће кадрoвске, финансијске и техничке капацитете. Ипак, морају се имати на уму бројни ограничавајући фактори. Велики је распон у броју становника од локалне самоуправе до локалне самоуправе, њихова економска снага је, такође, различита, а на све се мора имати у виду неравномеран развој појединих локалних

²¹⁰ Добросав Миловановић, *Односи републичких органа и органа јединица локалне самоуправе у Србији*, Зборник радова Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, 2020, стр. 211.

самоуправа, прецизније читавих подручја Србије у односу на друге средине. Миграција је значајан, отежавајући фактор и посебно је изражена ка великим градовима, попут Ниша, Новог Сада, и пре свега Београда. Последица те појаве је мали број становника у локалним самоуправама из којих се становништво исељава, што доводи до оскудних капацитета локалне егзекутиве. На другој страни, велики центри, велики градови се суочавају са пренасељеношћу и недостатком инфраструктуре за већи број становника. Због тога се јављају бројни проблеми у одвијању саобраћаја, снабдевању водом и енергентима, путној и другој инфраструктури. Овим се долази до необичне последице, јер се грађани одлучују на миграцију да би им били доступни квалитетније образовање, здравствени систем, културни и спортски садржаји, али је све то праћено великим комуналним недаћама које органи тих градова не могу да разреше у кратком периоду.

Други аспект утицаја државног нивоа на егзекутиву локалних самоуправа је систем инспекција, али и надзора у ширем смислу. Развој надзора треба да се одвија у правцу усмеравања, а не кажњавања. Благовремене, целовите и редовне контроле општинских органа и јачања превентивне и саветодавне функције надзора представљају правац потребног будућег деловања. Тек померањем тежишта надзора ка превенцији може да се постигне законито вршење послова егзекутиве на локалном нивоу. Да би се то постигло, треба у том правцу кориговати законска овлашћења субјеката који врше надзор, уз њихово фактичко усмеравање. Такође, потребно је активније и конкретније поступање ресорних министарстава у давању стручне помоћи, смерница и мишљења егзекутиви на локалу. Ради остварења тог циља, треба изменити прописе за субјекте државне управе, али и унапредити њихове кадровске, односно стручне капацитете.

У вези са свим тим, у одређеним случајевима би требало размислити и о обрнутом процесу – о преузимању послова од локалних самоуправа, односно њихових егзекутива у случајевима када не показују довољно капацитета за вршење појединих послова, то јест за пружање појединих услуга. Аргумент за то је избегавање ситуације да грађани трпе последице неизвршавања или некавалитетног вршења јавних послова у њиховим срединама. У том контексту треба поставити одређене услове и рокове након којих би државна управа могла да преузме послове због тога што их локални органи неадекватно врше. Ти услови односно рокови морају да буду јасни, прецизни, мерљиви. Уколико се не прецизирају, читава замисао може да буде деградирана политичким разлозима, чиме би се потпуно изгубио почетни концепт.

5.2. Финансирање рада егzekутиве

„Један од кључних елемената истинске локалне самоуправе је њена финансијска самосталност у односу на централну власт.“²¹¹

Финансирање локалне самоуправе у Србији уређено је Уставом Републике Србије²¹², али и законима, од којих треба издвојити Закон о локалној самоуправи, Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о буџетском систему, Закон о јавном дугу²¹³, Закон о порезима на имовину²¹⁴, Закон о накнадама за коришћење јавних добара²¹⁵.

Закон о финансирању локалне самоуправе и Закон о буџетском систему су два најзначајнија закона за уређење финансирања локалне самоуправе. Законом о финансирању локалне самоуправе су утврђени начини финансирања локалне самоуправе, а у циљу вршења изворних и поверених послова, а такође је утврђен ненаменски карактер прихода. Законом о финансирању локалне самоуправе се, дакле, приоритетно уређује обезбеђивање средстава општинама, градовима и граду Београду за обављање изворних и поверених послова. Сходно законским одредбама, Република Србија има обавезу да при сваком преношењу или поверавању нових послова јединици локалне самоуправе обезбеди потребна средства за обављање тих послова. Том гаранцијом се обезбеђује суштинска самосталност јединица локалне самоуправе. Овим законом се „наставља јачање финансијске аутономије локалних заједница, а истовремено се обезбеђује већа предвидљивост у планирању јавних финансија на локалном нивоу“.²¹⁶ Законом је одређено четрнаест група изворних прихода, и то порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, накнаде... „Укратко, државним законодавством могу се уводити сви порези који нису уставом забрањени, а локалне власти могу уводити само оне врсте пореза које им је одобрила држава.“²¹⁷

Законом о буџетском систему прописана су финансијска правила за учеснике у буџетском процесу. Одредбама овог закона, а у вези локалних самоуправа, се уређује надлежност и организација трезора локалне власти (члан 1. став 1), планирање, припрема, доношење и извршење буџета ЈЛС, финансијско управљање, контрола и ревизија буџета, финансирање надлежности (члан 25) и фискална правила (члан 27ж).

²¹¹ Станковић (2015), 121.

²¹² Члан 91 Устава РС говори о томе да се средства из којих се финансирају надлежности ЈЛС обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом. Чланом 92 Устава РС институционализује се буџет који приказује приходе и расходе којима се финансирају надлежности ЈЛС. Законом се утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен и начин евентуалног привременог финансирања. Чланом 188 Устава РС прописано је да се послови локалне самоуправе финансирају из изворних прихода ЈЛС, буџета РС, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је АП поверила ЈЛС обављање послова из своје надлежности. Према члану 191, највиши правни акт општине је статут и доноси га скупштина. Скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине и врши друге послове одређене законом и статутом. У члану 191 Устава прописано је да се приходи ЈЛС уређују законом.

²¹³ *Службени гласник РС* 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018 и 91/2019

²¹⁴ *Службени гласник РС* 26/2001, 45/2002 – СУС, 80/2002, 80/2002 – др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 – УС, 47/2013, 68/2014 – др. закон, 95/2018, 99/2018 – УС и 86/2019.

²¹⁵ *Службени гласник РС* 95/2018 и 49/2019.

²¹⁶ Димитријевић, Вучетић, 263.

²¹⁷ Stedman, 377.

Чланом 25. Законом о буџетском систему је прописано да буџету јединице локалне самоуправе припадају порез на доходак грађана, порез на имовину, затим порез на наслеђе и поклон, порез на пренос апсолутних права и други порези у делу и на начин како је то утврђено законом. Поред пореза, буџету јединице локалне самоуправе припадају и локалне комуналне таксе и локалне административне таксе. Затим, средства обезбеђена самодоприносом, средства помоћи Европске уније, као и средства из донација и трансфера. Локалним самоуправама припадају и накнаде, сходно законским одредбама, али и различити приходи који настају употребом јавних средстава. Приходи настали употребом јавних средстава су превасходно приходи од давања у закуп и давања на коришћење непокретних и покретних ствари у својини својини Републике Србије, које користи јединица локалне самоуправе, али и приходи од давања у закуп и давања на коришћење непокретних и покретних ствари у својини јединица локалне самоуправе, затим приходи од камата, потом приходи који су настали продајом услуга чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима, као и приходи настали као последица изрицања новчаних казни у прекршајном поступку, али за оне за прекршаје који су прописани актом скупштине јединице локалне самоуправе. Посебну групе средстава чине примања од продаје непокретне и покретне имовине у својини Републике Србије коју користе органи, као и примања од продаје непокретних и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе, затим примања од продаје робних резерви, продаје драгоцености и од продаје природне имовине. Најзад, треба навести примања од задуживања и примања од продаје финансијске имовине.

У члану 5. Закона о финансирању локалне самоуправе је извршена подела средстава буџета ЈЛС на пет категорија и то изворне приходе, уступљене приходе, трансфере, примања по основу задуживања и друге приходе и примања утврђене законом.

Може да се закључи да су одредбе наведених закона у значајној мери усклађене са Европском повељом о локалној самоуправи, којом се прописује да извори средстава локалних власти треба да буду довољно разноврсни како би омогућили усклађивање са стварном проценом трошкова за обављање њихових активности.²¹⁸

За приходе локалне самоуправе, а посебно за период од пре десет година до данас, значајан је Закон о порезима на имовину којим се уређују локални приходи од опорезивања имовине на подручју конкретне локалне самоуправе. Тим законом су уређени предмет опорезивања, пореске стопе, пореска ослобођења, пореска основица... Законом о порезу на доходак грађана је уређено опорезивање дохотка грађана. Посебно треба истаћи приход од пореза на зараде, који је најзначајнији уступљени приход локалних самоуправа. Сходно Закону о накнадама за коришћење јавних добара локалној самоуправи потпуно припадају приходи од три накнаде за коришћење јавних добара (изворни приходи)²¹⁹, а делимично приходи од четири накнаде за коришћење јавних добара (уступљени приходи).²²⁰

Сагледавањем структуре средстава ЈЛС уочава се да уступљени приходи чине око 40%, а и изворни приходи око 35%. Око 20% прихода чине приходи од трансфера.

²¹⁸ ЕПЈС, чл. 9, тач. 4.

²¹⁹ Накнада за заштиту и унапређење животне средине, накнада за коришћење јавне површине и накнада за коришћење природног лековитог фактора.

²²⁰ Накнада за промену намене пољопривредног земљишта, накнада за загађивање животне средине, накнада за коришћење ресурса и резерви минералних сировина и накнада за коришћење дрвета.

Даљом анализом је утврђено да мање развијене локалне самоуправе имају знатно већи удео трансфера. Подаци за 2019. годину указују да порез на доходак чини око 38%, а порези на имовину непуних 16% од укупних прихода и примања. Трансфери и донације износили су нешто преко 18%, а остали приходи и примања се крећу између 27 и 28% од укупних примања која су оствариле ЈЛС.

Може се рећи да је једна од најзначајнијих одредаба Закона о финансирању локалне самоуправе пренос надлежности ЈЛС да администрирају изворне приходе.²²¹ Формирањем локалних пореских администрација, као организационих јединица општинских односно градских управа, односно обављањем ових послова од стране локалних самоуправа, а не од стране државног нивоа, дошло је до квалитативних помака. Пре свега, проширена је пореска база и остварена је боља наплата. Формирање локалних пореских администрација у оквиру општинских односно градских управа довело је до значајно веће наплате пореза на имовину, чиме је ова ставка постала једна од значајнијих у структури прихода ЈЛС.

Законом о финансирању локалне самоуправе утврђује се постојање ненаменских трансфера и наменских трансфера. Висина ненаменског трансфера је везана за проценат БДП, а сами критеријуми расподеле су дефинисани законом.

Годишњи износ ненаменског трансфера износи 33,3 милијарде РСД у 2019. години.²²² Осим тих трансфера²²³ локалне власти имају и приходе од капиталних наменских трансфера, у ужем смислу, од Републике и аутономне покрајине, у корист нивоа градова и општина.²²⁴

Узимање кредита односно емитовање муниципалних обвезница су даљи начини финансирања локалних самоуправа.

Сходно члану 35 Закона о јавном дугу, локалне власти се могу задуживати за финансирање текуће ликвидности. Задуживање за финансирање дефицита текуће ликвидности не сме прећи 5% укупних прихода буџета локалне власти остварених у претходној години.

Стање јавног дуга јединица локалне власти (збирно АП и ЈЛС) на крају 2019. године износило је 63,7 милијарди РСД, што је 2,23% јавног дуга општег нивоа државе. Учешће дуга локалне власти у БДП се смањује од 2014. године. Према подацима приказаним у кварталном извештају Управе за јавни дуг, стање јавног дуга локалног нивоа власти на половини 2020. године износи око 61 милијарду, што је за 4,3% ниже у односу на крај 2019. године.

С друге стране, укупни расходи локалних самоуправа од 2015. године имају стални раст од око 10% просечно годишње. Од 2011. године највеће учешће има категорија расходи за коришћење роба и услуга. До наведеног је дошло услед измене прописа којима су умањене зараде и пре свега прописа којим је предвиђена забрана

²²¹ ЗОФЛС, чл. 60: „Јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе из члана 6. овог закона почев од 1. јануара 2007. године.“

²²² У складу са чланом 38 Закона о буџету РС за 2019. годину.

²²³ Део текућих трансфера чине и други трансфери од Републике и аутономне покрајине (субаналитичка конта 733142, 733144, 733146, 733148, 733152, 733154, 733156 и 733158).

²²⁴ Субаналитичка конта 733241, 733242, 733251 и 733252.

запошљавања и примена планова смањења броја запослених од општина и градова. Последица је смањење учешћа расхода у смислу зарада и доприноса за запослене.

Показатељ стања прихода и расхода локалних самоуправа у Србији може да се види у компарацији са другим европским државама.

Структура прихода субнационалног нивоа власти у Републици Србији и земљама ЕУ и региона, 2016.²²⁵

Држава	Приходи од пореза	Трансфери	Таксе, накнаде и остали приходи
Албанија	15,9%	75,8%	8,3%
БиХ	57,0%	11,7%	31,3%
Бугарска	13,5%	70,8%	15,7%
Чешка	46,4%	37,9%	15,7%
Црна Гора	39,6%	12,0%	48,4%
Хрватска	38,4%	48,8%	12,8%
Македонија	26,7%	63,6%	9,7%
Мађарска	36,0%	51,8%	12,2%
Румунија	10,2%	83,7%	6,1%
Словачка	7,3%	74,2%	18,5%
Словенија	41,3%	39,5%	19,2%
Србија	53,2%	25,7%	21,1%

Из табеле се уочава да су у структури текућих прихода локалних самоуправа у Србији најзначајнији порески приходи – 53,2%, што је изнад нивоа свих наведених земаља и просека ЕУ.²²⁶ Учешће трансфера у текућим приходима је значајно испод нивоа земаља Европске уније.²²⁷

²²⁵ World Observatory on Subnational Government – Finance and Investment, Country Profiles, 2019 Report, http://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf.

²²⁶ Према подацима ОЕЦД, удео пореских прихода у ЕУ28 износио је 42%. Видети: Key data on Local and Regional Governments in the European Union, OECD, 2018, <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>.

²²⁷ Најнижи удео трансфера у текућим приходима у ЕУ, према подацима ОЕЦД-а, има Финска – 29,1%, док је просек за ЕУ28 – 47,4% (2017). Видети: Key data on Local and Regional Governments in the European Union, OECD, 2018, <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>.

Приходи субнационалног нивоа власти – РС и изабране земље ЕУ и региона, 2016.²²⁸

Држава	Приходи - проценат БДП	Приходи проценат јавних прихода
Румунија	9,18%	29,02%
Чешка	11,23%	27,92%
Хрватска	11,67%	25,22%
Бугарска	6,89%	19,59%
Словенија	8,38%	19,33%
Словачка	7,12%	18,13%
Албанија	4,68%	17,68%
Србија	7,51%	17,37%
Македонија	4,91%	17,11%
Мађарска	6,31%	14,07%
Црна Гора	6,28%	11,59%
БиХ	4,66%	10,92%

Учешће субнационалних власти у укупним јавним расходима је показатељ децентрализације локалних органа власти. Систем локалне самоуправе у Србији има сличан значај као и системи локалне самоуправе у већини земаља југоисточне Европе, али и заостаје значајно у односу на просек Европске уније, где је тај износ 2017. године био 33,5%.²²⁹

Расходи субнационалног нивоа власти – Република Србија и одабране земље ЕУ и региона, 2016.²³⁰

Држава	Расходи - проценат БДП	Расходи - проценат јавних расхода
Румунија	9,03%	28,08%
Чешка	10,19%	25,80%
Хрватска	11,68%	24,75%
Бугарска	6,83%	20,36%
Словенија	8,19%	18,10%
Србија	7,28%	16,70%
Албанија	4,59%	15,90%
Словачка	6,56%	15,80%
Македонија	4,89%	15,55%
Мађарска	6,02%	12,95%
БиХ	4,50%	10,85%
Црна Гора	5,62%	10,31%

Функционисања и даљег развоја егzekутиве на локалу нема без адекватног финансирања, које мора бити повећано са повећањем степена децентрализације.

²²⁸ SNG-WOFI Database, <http://www.sng-wofi.org/data/>.

²²⁹ Видети: Key data on Local and Regional Governments in the European Union, OECD, 2018, <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>.

²³⁰ SNG-WOFI Database, <http://www.sng-wofi.org/data/>.

Преношење вршења послова са виших на ниже инстанце морају пратити одговарајућа финансијска средства потребна за обављање датих послова. Анализа показује да је учешће укупних прихода и примања локалне самоуправе у БДП у Србији, као и скоро свим земљама региона, значајно испод просека ЕУ (10,7% – 2017).²³¹ Дакле, Србија, али и друге земље из региона значајно заостају за просеком ЕУ, што указује на то да постоји велики простор и потреба да се, у складу са даљим економским и фискалним кретањима, приходи локалних власти повећају. Неодвојиви део питања финансирања је и јасна расподела послова на изворне и поверене, што у овом тренутку није учињено односно не постоји јасан критеријум који би делио једну групу послова од других. То има непосредан утицај на надлежности за другостепено одлучивање, али и на то да ли се уплаћена средства на име такси и накнада уплаћују у републички или локални буџет, чиме то питање постаје круцијално када је реч о финансирању рада локалне егзекутиве. Без дијалога се средства не могу ни опредељивати. Као и у другим питањима, треба успоставити јасне канале комуникације локалне егзекутиве са државним нивоом власти како би се утврдили планови, односно капитални пројекти који се на локалу спроводе, са циљем да државни ниво то узме у обзир и да адекватну финансијску подршку. Систем трансфера средстава треба да буде јаснији, једноставнији и лако разумљив за сваку локалну самоуправу, а пре свега предвидив, како би егзекутива на локалу знала коликим средствима може да располаже ради вршења својих послова. Досадашњи начин функционисања није дао жељене резултате. Сада се послови поверавају локалном нивоу, без повратних информација о капацитетима локалних егзекутива, без анализе да ли постоји довољно средстава да се они врше, али и без узимања у обзир капиталних пројеката локалне самоуправе. Све то онемогућава егзекутиву на локалном нивоу да планира своје послове и активности. Тај проблем може да почне да се разрешава тек правовременим информисањем локала у том контексту и, што је још битније, узимањем у обзир захтева становишта и актуелних потреба егзекутиве на локалу.

²³¹ NALAS (2018) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006–2017*, www.nalas.eu/Publications/Books/FDRreport_18.

5.3. Међусобни однос органа егzekутиве локалних самоуправа

Сходно законским одредбама, председник општине представља и заступа општину и наредбодавац је за извршење буџета. Тиме се инокосни орган, председник општине, издваја као орган који је кључан за редовно оперативно функционисање локалне самоуправе. Председник општине доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине, али врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине. Поред наведеног, председник општине је овлашћен да предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина и има овлашћење председника да усмерава и усклађује рад управе.

Овлашћење председника да усмерава и усклађује рад управе отвара бројна питања. Неретко се дешава да председник општине направи искорак из контекста усмеравања и усклађивања рада ка налагању поступања на одређени начин, на прешироком тумачењу закона и подзаконских аката и на инсистирању да се такво тумачење примени у пракси. Оправдане су недоумице у погледу тог решења, тим пре што општинска управа као орган егzekутиве има лице које њом руководи и одговара за законитост рада управе, а то лице је начелник управе. Наведеним овлашћењем у корист председника општине се нарушава равнотежа између председника општине и општинске управе, а на штету управе. Општинска управа се на тај начин претвара у сервис за извршавање воље председника, а због зависног положаја начелника управе, у односу на председника општине и општинско веће, неретко изостаје потребно супротстављање одређеним смерницама. Наведени однос подређености председнику општине може да буде штетан не само у смислу изостанка равнотеже између два органа егzekутиве, већ и због чињенице да председник општине свакако не може да има довољно стручног знања за послове из бројних области које врши управа, а што за последицу може да има негативан утицај на квалитетан и стручан рад општинске управе.

Посебно треба указати на однос председника општине према, још једном органу егzekутиве, општинском већу. Председник општине је уједно председник општинског већа, а заменик председника општине је члан општинског већа по функцији. Председник општине представља општинско веће, затим сазива и води његове седнице, а одговоран је и за законитост рада општинског већа. Штавише, председник општине је дужан да обустави од примене одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону. Јасно је да се мора утврдити ко је одговоран за законитост рада већа, али се тиме можда председнику општине ставља превелики терет који неретко бива појачан одређеним политичким притисцима и коалиционим потребама.

Улога председника општине, судећи према законским овлашћењима, оправдано је велика. Поверавање надлежности и бројних послова председнику општине огледа се, пре свега, у ефикасности одлучивања и поступања, пошто је реч о инокосном органу. Ипак, може да се постави питање односа улоге председника општине са његовим избором, односно механизмима разрешења. Чланом 191 Устава Републике Србије прописано је да скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом. Дакле, уставом се не даје могућност непосредног избора председника општине. Могло би да се закључи да би непосредан избор председника

општине донео одређени број предности. На првом месту, председник општине би био непосредно одговоран бирачком телу, а тиме би се и смањиле могућности за вршење политичког притиска на председника општине. При актуелном начину избора председника општине готово је немогуће да за ту функцију буде изабрана нестраначка личност. Непосредним избором би се смањило утицај политичких странака на кандидовање, избор и, што је најбитније, на доцнији рад и поступање председника општине. Последица постојећег начина избора председника општине је да о кандидату за председника општине често не одлучују локална страначка тела већ главни одбор странке, што потпуно удаљава функцију председника општине од суштине локалне самоуправе. Осим тога, значајан аргумент за непосредан начин избора председника општине је ефикасност егzekутиве. Наиме, тешко је наћи противаргументе ставу да на тај начин изабран, што значи снажан, председник општине не би ефикасније поступао, а тиме и локална самоуправа у целини. С друге стране, треба имати на уму да би се за такав начин избора морали наћи и адекватни механизми опозива председника општине од грађана.

Општинско веће поред наведене релације са председником општине, који је председавајући већа и одговара за законитост аката већа, има доминантну позицију у односу на општинску управу, поводом које могу да се отворе бројна питања, а сва воде ка одговору у контексту стручних капацитета већа.

Поједина овлашћење већа се могу оспоравати на више тачака. Општинско веће је овлашћено да врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине. Да би се разумела критика тог решења, мора се имати на уму да за избор члана већа нису предвиђени услови стручне спреме, па ни године искуства у одређеној струци. Дакле, о законитости и усклађености са статутом аката управе одлучују и општинска већа чији ниједан члан није дипломирани правник, што је врло често у пракси. Посебно је питање којим механизмима општинско веће врши надзор над радом општинске управе. Општинско веће, што је већ поменуто, чине чланови који не морају да имају никакве стручне квалификације, па као орган нема ни капацитет за вршење надзора над радом другог органа, а посебно не општинске управе која обавља најстручније послове из надлежности локалне самоуправе. Наредно овлашћење општинског већа завређује сличан коментар, а то је да веће решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине. Дакле, идентична је аргументација да је оправдана критика тог законског решења. Чланство у општинском већу не изискује стручност ни радно искуство, па је оправдано упитно како овај орган може бити другостепени, са неупоредиво мање стручног капацитета од првостепеног органа и других субјеката о чијем раду одлучује. Коначно, општинско веће поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области.

У целини, последња три набројана овлашћења општинског већа стављају у потпуну подређеност општинску управу у односу на овај орган. Када се анализирају та три овлашћења, морају се имати на уму да општинску управу чине стручњаци различитих области, одговарајуће стручне спреме и захтеваног радног искуства, што углавном није случај са већем, а притом општинско веће није непосредно изабрано од грађана па не може да црпи ауторитет у том смислу.

У претходним наводима је истакнут изостанак равнотеже између општинске управе и председника општине односно општинске управе и општинског већа. У оба случаја превагу су имали органи егзекутиве са снажнијим политичким упориштем, тако да је управа као извршни орган остављена без механизма заштите у односу на друга два органа. Међутим, тиме се низ питања у погледу незавидне позиције општинске управе не завршава. Као што је наведено, сходно Закону о локалној самоуправи, председник општине може да има помоћнике, а које поставља у кабинет, који је посебна организациона јединица општинске управе. Помоћник председника општине може бити било које лице, без обзира на стручну спрему и радно искуство. Постављање помоћника председника општине је ствар избора председника општине или, знатно чешће, политичког компромиса и коалиционих потреба. У општинској управи се већ обаваљају сви послови за које се помоћник може задужити, па се поставља питање потребе за таквим законским решењем. Поново се долази до ситуације да став некога ко нема стручну спрему нити радно искуство у конкретној области, за коју је као помоћник задужен, превагне у односу на ставове и закључке службеника у општинској управи, па и начелника управе. Дакле, прописано је да се у општинску управу постављају помоћници, али их поставља председник општине, а не начелник управе (који им је формални послодавац). Неретко помоћници издају налоге запосленима, прескачући руководиоце организационих јединица. Притом често остаје нејасно да ли су налози дошли од председника општине, па их саопштава помоћник или од самог помоћника. Таква ситуација је вишеструко отежавајућа по функционисање општинске управе.

Радноправни односи су једна од кључних категорија за изградњу капацитета органа егзекутиве, пре свих запослених у управи, али и функционера односно представника других органа. До почетка примене Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе градови и општине су били једини сегмент власти у којима је остао у примени Закон о радним односима у државним органима.²³² Таква ситуација је помало иронична јер органи градова и држава нису државни органи већ органи локалне самоуправе. Дакле, првог децембра 2016. године коначно је започела примена Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, као прописа који уређује људске ресурсе у органима ЈЛС, уважавајући све њене специфичности. Истина, пре тог датума почеле су да се примењују поједине одредбе, и то оне које се односе на стручно усавршавање и којима се уређују питања људских ресурса. Осим наведене, одредбе о образовању и раду жалбене комисије се примењују, такође, од наредног дана од дана ступања на снагу закона, што значи да жалбену комисију која одлучује о жалбама службеника на решења којима се одлучује о њиховим правима и дужностима, као и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса треба да образује градско/општинско веће. Одредбама тог закона и на основу њега важећих подзаконских аката систем људских ресурса је у одређеним сегментима заокружен, а у другим коренито измењен.

Поједине законске обавезе ЈЛС заслужују више пажње. То се, на првом месту, односи на распоређивање службеника према правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, донетим у складу са овим законом и пратећим

²³² Закон о радним односима у државним органима, *Сл. гласник РС* 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/2001 – др. закон, 39/2002, 49/2005 – одлука УСРС, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 23/2013 – одлука УС.

подзаконским актима, као и закључивање уговора о раду са намештеницима, којима се наставља њихов радни однос. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места није нова категорија, али Законом су предвиђена бројна нова решења на која ће ЈЛС морати да обрате пажњу. Убудуће ће радно место моћи да се попуни када се кумулативно испуне два услова: да је радно место предвиђено правилником и да је његово попуњавање предвиђено кадровским планом за текућу годину. Тиме долазимо до значајне непознанице за ЈЛС, а то је кадровски план. Реч је о формалноправно гледано једноставном акту, својеврсној табели, која приказује број запослених према радним местима и звањима, број запослених са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се доноси кадровски план, број приправника чији се пријем планира и број запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету градоначелника, председника општине, односно председника градске општине или због повећања обима посла.

Законом се даље прописује да се у случају доношења новог правилника или његове измене, а пре распоређивања службеника на одговарајућа радна места, може спровести претходна провера стручне оспособљености, знања и вештина. Осим тога, значајна је одредба на коју ЈЛС треба да обрате пажњу приликом сачињавања правилника, а то је да радно место руководиоца унутрашње организационе јединице не може бити разврстано у звање ниже од звања осталих радних места у њој. Одредба показује сензибилитет твораца Закона, пошто је пракса показала да се у ЈЛС неретко дешава да руководиоци унутрашњих организационих јединица имају нижа звања, па и стручну спрему у односу на остала радна места у конкретној организационој јединици, што је нелогично и непожељно. Значајна новина је да у јединици локалне самоуправе, односно градској општини, правилник усваја Веће, што је супротно одредбама члана 59 Закона о локалној самоуправи, којим је прописано да акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе доноси начелник уз сагласност општинског већа. Недоумица се отклања сходно правилу *lex posterior derogat legi priori*, што даље значи да ће се у том случају примењивати одредбе Закона о запосленима у АП и ЈЛС, а не Закона о локалној самоуправи.

Контекст правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места отвара низ питања. Да ли секретар скупштине града/општине треба да буде систематизован у управу? Како треба да изгледа јединствени правилник, где су позиционирани буџетски инспектори и интерна ревизија? Какав је положај градског/општинског правобранилаштва? Из Закона произилази да у ЈЛС обједињени предлог правилника припрема начелник управе, а у јединицама локалне самоуправе у којима је орган управе организован у више управа за поједине области начелник управе у којој се обављају општи, правни или нормативни послови, припрема обједињен предлог правилника, који се доставља Већу на усвајање. Треба нагласити да секретар скупштине града/општине није службеник на положају већ функционер. У јединици локалне самоуправе и градској општини, положаји у смислу одредаба овог закона јесу радна места начелника градске, општинске, односно управе градске општине и њихових заменика. Секретар скупштине није запослени, није део општинске/градске управе, већ је део другог органа – скупштине, па не може бити систематизован у општинску/градску управу односно њен правилник. Постављена су и питања интерне ревизије, с обзиром на то да у већини ЈЛС не постоје службе интерне ревизије већ те послове обавља једно лице, због чега је и настала недоумица поводом организовања и систематизовања. Чланом 82 Закона о буџетском систему прописано је да корисници јавних средстава обавезно успостављају интерну ревизију, независну од делатности коју ревидира. У ЈЛС је прилично чест

случај да се поједине службе не могу организовати већ да послове обавља једно лице које врши ревизију. То је посебно изражено у мањим и ЈЛС средње величине. Конкретан одговор је да у том контексту нема разлике у томе да ли посао интерне ревизије обавља служба или само један запослени, па ни препреке за такав вид организовања интерне ревизије у ЈЛС.

Градско/општинско правобранилаштво није део управе, али је правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места правобранилаштва део обједињеног правилника. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места правобранилаштва предлаже општински/градски правобранилац. У овој области поставља се и питање да ли је правобранилац службеник на положају. Одговор је идентичан као и у случају секретара скупштине, јер су у јединици локалне самоуправе и градској општини положаји, у смислу одредаба овог закона, радна места начелника градске, општинске, односно управе градске општине и њихових заменика, а не и правобранилац који је функционер.

Као што је већ речено, Закон о запосленима у АП и ЈЛС садржи низ нових решења и предвиђа примену института који до сада нису коришћени у значајној мери. Даћемо њихов краћи преглед, с обзиром на то да је свако ново законско решење углавном изазивало бројна питања. Према одредбама тог закона, положаји у јединици локалне самоуправе и градској општини јесу радна места начелника градске, општинске, односно управе градске општине и њихових заменика. Дакле, у некој мери је преображена позиција начелика/заменика начелника управе. То може да се посматра и као преткорак ка коначној професионализацији управе и обезбеђивању условне сталности начелника управе, који представља спону између запослених у управи и изабраних, именованих и постављених лица, односно политичких структура. Управа као орган ЈЛС или, барем, још увек орган ЈЛС представља гаранцију континуитета и извор институционалног памћења. Чињењем позиције начелника управе снажнијом или, боље рећи, заштићенијом штити се управа у целини. У том правцу је значајно навести разлоге за престанак рада на положају. Међутим, још већи значај треба дати набрајању разлога за разрешење који су *numerus clausus* карактера. Међу Законом прописаним разлозима остаје упитна могућност разрешења начелника управе услед коначног решења којим му је одређена оцена „не задовољава“ на ванредном оцењивању односно уколико му два пута, без обзира на редослед оцена, решењем буде одређена оцена „не задовољава“. Постоји бојазан да се на тај начин отвара могућност урушавања позиције начелника управе јер оцењивање може да буде мотивисано разлозима политичке подобности, а не квалитета рада. Генерално су упитна мерила и критеријуми оцењивања службеника, што у случају начелника управе добија димензију више. Законодавац је у том случају морао да вага. Значајна карактеристика службеничког система је и оцењивање. С обзиром на то да је начелник управе сада службеник на положају, и сам треба да буде подвргнут оцењивању, а време ће показати да ли ће се то решење испоставити као мање штетно, јер се законским решењем ствара рањивост начелника управе. Посебну пажњу треба посветити постављању вршиоца дужности службеника на положају. У претходном периоду су се у одређеном броју ЈЛС дешавале две групе ситуација које нису имале законско утемељење. Прва се односила управо на постављање вршиоца дужности начелника управе, упркос томе што тадашњи прописи то нису омогућавали. Друга, штетнија, ситуација је да у неким ЈЛС дуже време нису уопште постављани начелници управа. То се пренебрегавало незаконитим поступањем градоначелника/председника општина који су вршили послове из надлежности начелника управе. Стога је значајно указати на одредбе Закона којима се прописује да

уколико није постављен начелник управе, као ни његов заменик, до постављења начелника управе, као и када начелник управе није у могућности да обавља дужност дуже од 30 дана, Веће може поставити вршиоца дужности – службеника који испуњава утврђене услове за радно место службеника на положају, који ће обављати послове начелника управе, најдуже на три месеца, без спровођења јавног конкурса.

Што се тиче престанка рада на положају (начелник управе/заменик начелника управе), протеклом времена на које је то лице постављено, подношењем писмене оставке и укидањем положаја више нема право на мировање радног односа, што представља ново решење, али има право да код послодавца буде распоређен на друго радно место за које испуњава услове. То је прописано чланом 54 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Ново решење је и институт пробног рада, односно његова обавезност. Пробни рад је обавезан за сва лица која нису заснивала радни однос у органу аутономне покрајине, јединици локалне самоуправе или државном органу. Пробни рад за радни однос заснован на неодређено време траје шест месеци. За радни однос на одређено време, пробни рад је обавезан само ако је заснован на дуже од шест месеци и траје два месеца. Пробни рад службеника прати његов непосредан руководилац, који после окончања пробног рада послодавцу даје писмено мишљење о томе да ли је службеник задовољно на пробном раду. Службенику који не задовољи на пробном раду престаје радни однос. До сада је пробни рад представљао само могућност, али сада је то обавеза. Тиме се послодавцу даје довољно времена да процени нечије квалитетете и посвећеност конкретном послу, а тиме и могућност да службенику престане радни однос уколико не покаже задовољавајуће резултате.

Одредбама Закона о запосленима у АП и ЈЛС у погледу положаја нераспоредених службеника прописано је да док је нераспореден, службеник има право на накнаду зараде према закону којим се уређују плате у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Нераспореденом службенику престаје радни однос протеклом рока од два месеца од коначности решења којим је утврђено да је службеник нераспореден. Службеник коме престане радни однос протеклом два месеца од коначности решења којим је утврђено да је нераспореден има право на отпремнину према закону којим се уређују плате, накнаде и друга примања запослених у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Наизглед, те одредбе не пружају ништа ново, али такав закључак би био погрешан. До ступања тог закона на снагу ,у случају да запослени остане нераспореден, нису постојале одредбе које би регулисале право на накнаду плате, као ни рок чијим истеком престаје радни однос ни износ отпремнине. Дакле, тиме је коначно регулисана једна ситуација која је по својој природи у пракси учестала.

Попуњавање радног места је законом у целини дефинисано у смислу корака. У попуњавању извршилачког радног места предност има премештај службеника, са напредовањем или без њега. Уколико послодавац одлучи да радно место не попуни премештајем, спроводи се интерни конкурс. За случај неуспеха интерног конкурса законом је предвиђена могућност да се радно место попуни преузимањем службеника од другог послодавца. Најзад, уколико се ни то не учини, тек онда наступа обавеза спровођења јавног конкурса. Тај редослед радњи попуњавања радних места представља један од најзначајнијих делова Закона о запосленима у АП и ЈЛС. Прецизирање корака ће, без дилеме, поступак заснивања радног односа учинити транспарентнијим, а

приступ буџетским издацима за плате новозапослених рационалнијим. Управо је то једна од најзначајнијих разлика у односу на претходна законска решења.

Наредним члановима су исцрпно и недвосмислено регулисана питања конкурсне комисије, последице успеха и неуспеха конкурса, права на жалбу и у целини питања конкурсног поступка, како за интерни, тако и за јавни конкурс, што све заједно потцртава поменути закључак о значају тог дела Закона.

У одредбама о радном односу на одређено време прецизно се наводе разлози када се радни однос на одређено време може засновати, и то ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, због привремено повећаног обима посла, најдуже на шест месеци у току једне календарске године, на радним местима у кабинету изабраног лица у органу аутономне покрајине, кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда, кабинету градоначелника, председника општине или председника градске општине, док траје дужност тих изабраних лица (помоћници градоначелника, односно председника општине, и друга лица која заснивају радни однос на радним местима у кабинету), ради учешћа у припреми или реализацији одређеног пројекта, најдуже до завршетка пројекта и ради обуке приправника, за време трајања приправничког стажа. Заједничка карактеристика свих тих случајева, осим заснивања радног односа на одређено време ради учешћа или реализације пројекта и ради обуке приправника, јесте да се радни однос на одређено време заснива без јавног конкурса. Још је значајније прописивање да радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев у случају приправника, кад положи државни стручни испит. То даље значи да ће се убудуће избећи нежељене ситуације да се постављено лице које по истеку мандата не буде поново постављено или које у току трајања мандата буде разрешено распореди на радна места у истом органу која одговарају њиховој стручној спреми и радним способностима, што је прописао Законом о радним односима у државним органима. У том случају се оправдано говори о нежељеним ситуацијама. Законом о локалној самоуправи је утврђено да помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине, али да их поставља у општинску управу. Нелогичност решења да председник општине као један, истина инокосни орган поставља своје помоћнике у други орган, у садејству са већ поменутиим чланом из Закона о радним односима у државним органима, довела је до тога да се, учестало, помоћници председника општине постављају, потом разрешавају и тако распоређују на радна места у управи, односно да им радни однос прераста у радни однос на неодређено време. Одредбама Закона о запосленима у АП и ЈЛС та пракса се дефинитивно онемогућава.

Колико је то значајна област, говоре нам подаци из базе Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) на нивоу 145 ЈЛС (без Косова и Метохије), да закључно са мајом 2020. године у систему локалне самоуправе запослено је 129.651 лице. Од тога, по свим основама, 27.201 је запослен у управи (19.817 на неодређено, 3.765 на одређено време и 3.619 је ангажовано на основу друге врсте уговора), 41.482 су запослени у јавним установама (30.496 на неодређено, 9.086 на одређено и 1.900 је ангажовано на основу друге врсте уговора), а 60.692 су запослени у локалним јавним предузећима (51.268 на неодређено, 6.492 на одређено и 2.932 на основу друге врсте уговора). Изабрана, именована, постављена лица, као политичке субјекте, у скупштинама 145 јединица локалне самоуправе (без ЈЛС на КиМ) чине 5.551 одборник, 290 председника општине/градоначелника и њихових заменика и максимално 1.021

члан општинског/градског већа након локалних избора одржаних после 28. јуна 2018.²³³ У ту категорију бисмо могли да сврстамо и помоћнике градоначелника/председника општине, којих може бити максимално 279 након локалних избора одржаних после 28. јуна 2018.²³⁴

Најзад, питање људских ресурса и услова рада је садржано и у Европској повељи о локалној самоуправи (ЕПЈС 1985), и то у члану 6, којим је прописано да „услови рада у локалној самоуправи морају бити такви да омогуће селекцију кадрова која се темељи на заслугама и стручности, па се за ову сврху морају омогућити адекватне обуке, накнаде и напредовање у каријери”.

Наведени подаци указују на значај ове области. Наиме, фокус укупних реформи локалне самоуправе стављен је на пружање квалитетних услуга, остваривање права грађана, удружења, пословног сектора, потенцијалних инвеститора. Осим тога, органи локалних самоуправа су добијали и добијају нове надлежности, обавезе и одговорности. Међутим, органи егzekутиве локалне самоуправе често нису спремни за вршење постојећих, односно нових послова, ни у смислу организационе структуре, ни организационих могућности, ни капацитета људских ресурса.

У организацији Министарства државне управе и локалне самоуправе, у оквиру пројекта који финансијски подржава Влада Швајцарске, 2019. године спроведена је функционална анализа у управама 15 ЈЛС.²³⁵ Почетком 2020. године, сарадњом Савета Европе, Министарства државне управе и локалне самоуправе и Сталне конференције градова и општина спроведена је анализа стања у свим кључним областима, коришћењем индекса за управљање људским ресурсима на узорку од 70 ЈЛС.²³⁶ Оба истраживања су указала на то да постоје препреке у погледу правног оквира, али и примери потпуног изостанка примене у појединим градовима и општинама. Наиме, анализа стања по индексу за управљање људским ресурсима показала је да просечан резултат градова и општина износи само 51%, дакле тек нешто изнад педесет процената квалитетне примене законске и подзаконске регулативе. Посебно треба истаћи планирање кадрова, као један од назначајнијих елемената за подизање капацитета, јер тек нешто више од трећине анкетираних ЈЛС (39%) поступа у складу са прописима у том сегменту.

²³³ Изменама и допунама ЗЛС утврђен је максималан број чланова општинског/градског већа према броју становника по попису становништва из 2011. године: „Општинско веће, чије чланове бира скупштина општине на предлог председника општине, може да има до пет чланова за општине до 15.000 становника, до седам за општине до 50.000 становника, до девет за општине, односно градове до 100.000 становника, односно до 11 за градове преко 100.000 становника, у складу са подацима последњег пописа становништва” – чл. 45, ст. 6 ЗЛС. До тих измена ЗЛС максималан број чланова општинског/градског већа био је 1.595, што је смањење од 574 чланова већа.

²³⁴ Изменама и допунама ЗЛС утврђен је максималан број помоћника градоначелника/председника општине према броју становника по попису становништва из 2011. године: „У општини до 15.000 становника може бити постављен један помоћник председника општине, у општини до 50.000 становника највише два помоћника, а у општини до 100.000 становника највише три помоћника, у складу са подацима последњег пописа становништва” – чл. 58, ст. 5 ЗЛС. До тих измена ЗЛС максималан број помоћника градоначелника/председника општине био је 481, што је смањење од 202 помоћника.

²³⁵ Функционална анализа је урађена у оквиру пројекта „Подршка спровођењу Акционог плана Стратегије реформе јавне управе – реформе локалне самоуправе 2016–2019”, који спроводи МДУЈС, уз подршку Владе Швајцарске. МДУЈС је ангажовао конзорцијум *Change Management Consultants* – OPTIMUS – Центар за добро управљање, за реализацију тог пројектног задатка.

²³⁶ Индекс за управљање људским ресурсима (УЉР) јесте инструмент СКГО за процену капацитета ЈЛС за спровођење послова у УЉР. Последње истраживање је рађено у периоду јануар–фебруар и јун–јул 2020. године на 50 ЈЛС које су обухваћене пакетима подршке за УЉР у оквиру програма „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2” и 20 ЈЛС које нису биле укључене у пакете подршке за УЉР.

Те налазе потврђује и процена стања мерењем индекса Сталне конференције градова и општина у 50 локалних самоуправа 2020. године. Када су у питању звања, Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у АП и ЈЛС²³⁷ прописује да се правилником о систематизацији може одредити да на радним местима у звању самосталног саветника ради највише до 20% запослених службеника (не рачунајући намештенике), што је случај у 66% ЈЛС обухваћених функционалном анализом. Међутим, забележени су и случајеви да је више од 50% запослених у звању самосталног саветника, не рачунајући намештенике. Резултати оба истраживања указују на неадекватно припремљене описе послова, пре свега зато што ЈЛС не састављају претходне описе послова и не спроводе њихову анализу пре израде коначног описа радних места, који се уносе у Правилник о организацији и систематизацији радних места. Изнад свега треба указати на недовољно адекватну структуру запослених у односу на степен стручне спреме. По подацима о степену стручне спреме запослених у општинским и градским управама готово 50% запослених су они са средњим степеном стручне спреме. ЈЛС се налазе у ситуацији да се усложњавају послови управе, што намеће све веће кадровске капацитете за обављање административних послова, али ствара проблем отежаног привлачења одговарајућег стручног кадра.

Професионални органи локалне самоуправе за основну претпоставку имају компетентне људске ресурсе и читав концепт треба да буде утемељен на начелу заслуга и одговорности јавних службеника. Влада је 2019. године усвојила Уредбу о одређивању компетенција за рад државних службеника,²³⁸ чиме је почела примена система компетенција у државној управи, док је увођење компетенција за службенике локалне управе, у овом тренутку, још увек у припремној фази. Према члану 2 Уредбе, „компетенције потребне за рад државног службеника представљају скуп знања, вештина, особина, ставова и способности које државни службеник поседује, а који обликују његово понашање и воде постизању очекиване радне успешности на радном месту”.

У фокусу одређивању компетенција није само понашање и поступање на радном месту у обављању свакодневних дужности и задатака већ су приоритет резултати и допринос појединца остваривању постављених циљева органа локалне самоуправе, у овом случају приоритетно општинске/градске управе. Систем компетенција има циљ да се за свако радно место идентификују пожељно знање и вештине запослених, како би посао радили са највећим ефектом. Савет Европе, Министарство државне управе и локалне самоуправе и Стална конференција градова и општина спровели су анализу примењивости система компетенција на државном нивоу на локалну самоуправу. На основу анализе утврђено је да се оквир компетенција може применити на локалном нивоу власти, уз одређене измене и допуне ради прилагођавања потребама ЈЛС и њиховим надлежностима, пре свега узевши у обзир изворне и поверене послове.

Коначно, Савет Европе, Министарство државне управе и локалне самоуправе и Стална конференција градова и општина спровели су, у другој половини 2020. године, још једну анализу две групе јединица локалних самоуправа односно градских општина. У првој групи од 50 локалних самоуправа учествовала су 22 града (44% у структури испитиваних субјеката), једна општина и једна градска општина са бројем становника

²³⁷ Сл. гласник РС 88/16.

²³⁸ Сл. гласник РС 4/19.

већим од 50.000 (4%). Од тога 24 општине и две градске општине броје мање од 50.000 становника, што укупно чини 52% структуре. Заступљеност градова у другој групи била је значајно мања (два града односно 10%). Учествовале су једна општина и две градске општине са више од 50.000 становника (15%) и 15 општине које броје мање од 50.000 становника (75%). Дакле, реч је о потпуно актуелном стању и резултатима који доводе до недвосмисленог закључка да треба даље радити на подизању капацитета извршних органа локалне самоуправе (приоритетно општинских/градских управа) у области људских ресурса.

	Прва група	%	Друга група	%
Укупан збир бодова и остварени проценти	73,9	53,1	63,4	45,6



5.4. Проблем монотипности

Систем локалне самоуправе је једноступен, чине га општине, градови и град Београд. Територија и седишта ЈЛС, као и процедура њиховог оснивања, спајања и укидања, уређени су Законом о територијалној организацији Републике Србије. Сходно одредбама наведеног закона, општина представља основну територијалну јединицу. Поред тога, општина треба да буде способна да поступањем општинских органа врши сва права и дужности из свог делокруга. Најзад, општина мора да има најмање 10.000 становника, уз изузетке који се могу правдати историјским, географским, али и економским разлозима, у којим случајевима општина може да има и мање становника од наведеног броја.

Законским одредбама град се одређује као територијална јединица која представља економски, административни, географски и културни центар на ширем подручју. За разлику од општине, град мора да има више од 100.000 становника, али као и у случају општине, предвиђени су изузеци од овог правила. Наиме, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози град може да има и мање становника. Треба напоменути да се законом не прецизира који су то посебни економски, административни и други разлози којим се оправдава одступање од тога да град мора да има више од 100.000 становника.

Јединице локалне самоуправе у Републици Србији по просечној величини територије и броју становника спадају међу највеће у Европи са просечном површином од 535 km² и просеком од око 49.000 становника.²³⁹

На подручју Србије постоје 174 јединице локалне самоуправе, прецизније, 145 општина, 28 градова и град Београд као главни град, 19 градова и 80 општина на подручју централне Србије, осам градова и 37 општина на територији Аутономне покрајине Војводина и 28 општина и један град на подручју Аутономне покрајине Косово и Метохија. Прописано је да се у градовима могу образовати две или више градских општина и утврдити да оне врше одређене послове из надлежности града, уз напомену да градске општине немају положај јединица локалне самоуправе. Дакле, препуштено је градовима да својим статутима уреде сва питања оснивања градских општина. Градске општине постоје у Београду (седамнаест), Нишу (пет), Пожаревцу (две) Врању (две), и Ужицу (две).

Систем локалне самоуправе у Републици Србији се може одредити као монотипски систем пошто општине, градови и град Београд имају готово исти положај, исте органе и са мањим разликама исте надлежности. Оцену о монотипности или политипности²⁴⁰

²³⁹ У погледу величине територије, на једном полу су мале општине какве су Сремски Карловци са 51 km² и Лапово са 55 km², а на другом Београд са 3.234 km², Краљево са 1.530 km² и Зрењанин са 1.327 km². Слично је и са бројем становника који се креће у распону од 1.600 у Црној Трави до преко 1.600.000 у Београду. Ако се рачуна просечан број становника у ЈЛС без града Београда, тај број пада на приближно 38.000, а ако се рачуна само просечан број становника у општинама (без градова), тај број износи приближно 22.000. Мање од 10.000 становника има 19 општина, а преко 50.000 становника свега 14 јединица локалне самоуправе. Тако велике разлике постоје и у броју насеља (Сремски Карловци имају једно насељено место, Лапово два, а Лесковац 144 и Београд 157).

²⁴⁰ Под политипношћу локалне самоуправе подразумевамо категорисање или груписање ЈЛС према неком критеријуму. Најчешћи критеријуми класификовања општина су величина на основу броја становника (мале,

треба дати и на основу искустава из праксе. Према Уставу Србије разликују се општине, градове и град Београд, што изгледа као темељ за политипски приступ, али локалне самоуправе са статусом града нису битно другачије од општина, што систем локалне самоуправе у Србији чини изразито монотипским. Разлике су термилошке природе, а поред тога се може указати на разлике у погледу броја одборника у скупштини и чланова већа, с обзиром да је у општинама тај број, сходно закону, мањи у односу на број представника у градовима. Суштинских разлика у погледу надлежности, с друге стране, готово да и нема. Више су хипотетичке природе, пошто су постављене као могућност да се на градове пренесе већи број послова. Прецизности ради, град Београд (као главни град) има одређени број додатних надлежности у односу на друге градове у Србији.

Монотипни систем локалне самоуправе у Републици Србији издваја се као једна од системских препрека развоју локалне самоуправе односно квалитетном обављању послова на локалном нивоу. Број општина и градова у Србији утврђен је још средином шездестих година 20. века. Промена која је настала у међувремену је повећање броја градова са пет на двадесет осам.

Јединице локалних самоуправа у Србији груписане према броју становника, 2020.²⁴¹



средње, велике општине), тип насеља и рељеф (планинске, равничарске). Општине са малим бројем становника обично су руралне, често и планинске, док су веће и насељеније општине по правилу урбаније.

²⁴¹ Подаци се односе на градове и општине без територије Аутономне Покрајине Косово и Метохија и засновани су на процени Републичког завода за статистику о броју становника у 2020. години.

Треба додати да значајан део становништва живи у главном граду (просек на нивоу ЕУ је око 17%, а у Србији око 23%).²⁴² Општине и градови већ више од педесет година функционишу у истом територијалном оквиру, са једнаким надлежностима, без обзира на њихову величину или капацитете. Учестали и најизразитији пример разлика између ЈЛС је пример града Београда и општине Црна Трава где је однос броја становника 1000:1.

Поједине општине немају капацитет да реализују своје надлежности. С друге стране, велике општине и градови немају могућност да добију већи број послова, а које би могли да врше. Линеарни приступ који се примењује, без процене могућности просечне локалне заједнице да обавља послове, ствара проблеме у пракси и онемогућава адекватно пружање услуга. Утврђени послови општина и градова су готово идентични. Услед тога, градови не могу да се развију у стварне административне центре ширег подручја, упркос чињеници да услед броја становника и броја стручног кадра могу да врше и већи број послова, са задовољавајућим квалитетом. На овај начин се неприродно мала општина и велики град стављају у исти положај у погледу надлежности.

Приликом утврђивања послова локалних самоуправа неопходно је имати у виду економске и демографске капацитете. С друге стране, не постоји промена територијалне организације, пошто су локалне самоуправе у Србији релативно велике, како по површини, тако и по броју становника. Дакле, имајући у виду, пре свих, демографске и економске капацитете треба проценити која локална самоуправа и на ком подручју може адекватно да одговори утврђеним надлежностима.²⁴³

Како би се остварио исти обим права на подручју читаве Републике Србије, а неvezано за то у којој локалној самоуправи се та права остварују, требало би да се тежи стандардизацији у смислу пружања услуга. Да би се то достигло потребно је садејство законских и едукативних мера, као и успоравање одређених друштвених појава. Измена закона у смислу прављења разлике између локалних самоуправа различитог капацитета је процес до ког ће, пре или касније, морати да дође. У међувремену су потребне пројектне активности ка јачању капацитета малих локалних самоуправа. Свакако су потребни и одређени финансијски односно инфраструктурни подстицаји како би се успорили, ако не зауставили, миграциони процеси из мањих средина у веће.

Разлика у површини локалних самоуправа је велика, у неким случајевима екстремна, па тако, на пример, Краљево има 1.529 km², а површина општине Ћићевац износи 124 km². Још су веће разлике у броју становника између локалних самоуправа. Поједине локалне самоуправе имају испод две хиљаде становника, док неке имају и до триста педесет хиљада становника. У навођењу ових примера, на овом месту, изузет је град Београд. Услед свега тога, а пре свега ради достизања кадровских и финансијских капацитета, показало се да је концепт великих самоуправа оправдан. Захваљујући таквом решењу не постоји потреба за успостављањем другог степена локалне самоуправе и обезбеђује се постојање довољних материјалних средстава која омогућавају функционисање егzekутиве општине или града и респектабилан број стручњака различитих профила

²⁴² Видети: NALAS (2018) Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006–2017, http://www.nalas.eu/Publications/Books/FDRReport_18.

²⁴³ Прерасподела послова могла би се утврдити у складу са тим критеријумима, уз евентуално другачији круг гарантованих сопствених послова.

који могу да врше послове. Међутим, законом су исте надлежности дате и општинама које имају десет хиљада становника и локалним самоуправама које имају преко сто хиљада. Локалне самоуправе са малим бројем становника немају довољно средстава за извршавање свих надлежности. Једнако је битно то што мале општине немају на располагању потребан број лица квалификованих и спремних да раде у органима локалне егзекутиве, преваходно општинској управи. Разлика између општина и градова из угла закона огледа се у две позиције, могућности да се на територији града образују две или више градских општина, да се градовима могу поверити и друге надлежности. Набројане разлике нису велике и ничим не умањују проблем да општине са малим бројем становника извршавају своје надлежности. У појединим локалним егзекутивама се свесно крше законске одредбе и на пословима за које је законом прописано да их обављају лица са одређеним степеном и врстом стручне спреме раде лица која немају потребну стручну спрему. Та проблематика отвара питање својеврсне категоризације локалних самоуправа, а сходно томе и утврђивања надлежности за сваку категорију, према мерилима која би омогућила квалитетно извршавање утврђених послова. Не треба занемарити разлике појединих подручја у развијености, привредним капацитетима, демографским кретањима. Најзад, поједине егзекутиве на локалу се суочавају са периодичним изазовима, као што је случај са сезонским приливом туриста. На све то, морају се узети у обзир и статистички показатељи који говоре да значајан број становника живи у руралним подручјима и да имају специфичне инфраструктурне и друге потребе, а које органи егзекутиве на локалу не могу да им обезбеде. Све те различитости би морале да се узму у обзир приликом утврђивања изворних односно поверених послова. То је једно решење. Друго би било радикалније и подразумевало би укрупњавање локалних самоуправа, односно спајање локалних самоуправа са мањим бројем становника или малим економским капацитетима са оним локалним самоуправама које те дефиците немају, а које услед тога имају снажне органе егзекутиве, способне да одговоре потребама грађана читавог подручја.

Слободно се може закључити да су од 2002. године до данас у положају локалне егзекутиве учињени бројни помаци, почев од децентрализације, нових надлежности, имовине. Ипак, органи егзекутиве у Србији су још увек крхки из различитих разлога. Једни због начина избора, други због изостанка садржине посла који би требало да обављају односно стручности и капацитета, трећи због подређеног положаја у односу на друге органе. Због тога треба приступити ваљаној, детаљној анализи потреба грађана и то ставити у однос са функционалношћу и капацитетима органа који чине егзекутиву на локалу и напореда са тим тражити начине за правилно позиционирање локалног нивоа егзекутиве у односу на државни ниво, али и преуређење система са мерама које би подразумевале и укидање или барем редефинисање положаја појединих органа.

5.5. Недовољно корићење законских механизма и института

5.5.1. Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе

Изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из 2018. године (*Сл. гласник РС* 47/2018) прецизирана је и развијена могућност међуопштинске сарадње. Ипак, мали број локалних егзекутива је прибегао тој могућности. Упркос разликама у броју становника и локалним самоуправама у Републици Србији, у односу на већину европских држава, које немају концепт великих локалних самоуправа, егзекутиве у Србији имају потребу за међуопштинском сарадњом. Код мањих јединица локалне самоуправе она је резултат ограничених ресурса којима располажу и великог броја надлежности, који је веома сличан оном код великих ЈЛС. Мора се имати на уму да успостављање међуопштинске сарадње подразумева однос поверења међу јединицама локалне самоуправе, као и између локалних самоуправа и државног нивоа власти. Да би се постигао већи обим коришћења тог механизма, осим законског оквира, треба да постоје подстицајне мере виших нивоа власти којима би се награђивале локалне егзекутиве које користе механизме да са мање ресурса пруже више услуга грађанима. Пре свега, представнике локалних егзекутива треба едуковати о користима и начинима на које међуопштинску сарадњу треба успостављати и спроводити да би се оптимизовали њени позитивни резултати.

Актуелна ситуација у Србији локалне егзекутиве ставља пред задатак како да са мање капацитета реализују више. Старење становништва, губитак радних места у процесу транзиције, миграторни процеси, повећани стандарди у појединим областима, попут управљања отпадом, заштите од буке и слично, фискална консолидација односно смањивање трансфера од републике ка локалу предстаљају само су неки од изазова које егзекутиве у градовима и општинама треба да превазиђу. Надлежности су повећане, а кадровских капацитета и финансијских средстава је све мање. Радикална опција је да се укидају мање локалне самоуправе и придружују већим, пошто њихова егзекутива својим оскудним ресурсима не може да прати повећане захтеве.

Алтернатива је коришћење постојећих механизма за удруживање капацитета. Та могућност у европским оквирима није нова, а у Шпанији има дугу традицију, још од 1409. године.²⁴⁴ У тој држави садржину међуопштинске сарадње чине управни конзорцијуми, који могу да обухватају и субјекте приватног сектора. Статутом се уређују сва питања функционисања, где су скупштине односно одбор директора обавезни органи. У Финској, која нема регионални ниво власти, постоје субрегионални савети, као мање чврсти облици сарадње. Локалне егзекутиве имају и могућност да послове од заједничког интереса обављају у неком облику међуопштинске сарадње и без формирања посебне организације, као што су споразуми у области инспекцијских послова, управљања отпадом, водоснабдевања, спасилачких служби. У Црној Гори се као облици међуопштинске сарадње утврђују асоцијација општина за територију целе државе и међуопштинска заједница. У Швајцарској је међуопштинска сарадња у функционалним, организационим и финансијским аспектима униформна. Остварује се у областима заштите животне средине, цивилне одбране, образовања, водоснабдевања,

²⁴⁴ Дарко Голић, *Међуопштинска сарадња као облик децентрализованог вршења јавних послова*, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу, Ниш 2013, 178.

канализације, одлагања отпада. Уговори о пружању услуга једних општина за друге општине најчешћи су у вези са општинском полицијом, информационим технологијама, ватрогасним бригадама. У Холандији, која је територијално организована у провинције и има средњи ниво власти, варијанте међуопштинске сарадње су јавна власт, заједничка агенција и општински аранжман. Јавну власт чине општи одбор, као представничко тело укључених општина, и извршно тело, а могу се формирати и саветодавни и административни одбори. Заједничка агенција се успоставља за једноставније послове. Општински аранжман се успоставља да би једна ЈЛС вршила надлежност друге ЈЛС.

Међуопштинском сарадњом локалних егзекутива у Републици Србији добило би се да мале ЈЛС односно већи број локалних самоуправа са недовољним финансијским, људским и техничким капацитетима за обављање послова локалне самоуправе врше те послове на задовољавајућем нивоу. Напредније локалне самоуправе могу да обављају одређене послове за мање општине. Као што је наведено, претпостављају се однос поверења и политичка стабилност, пре свега државног нивоа према локалном, како се међуопштинска сарадња не би схватила као претња у случају различитости политичких опција на локалном и државном нивоу. Уколико постоји однос поверења, онда читав контекст треба надоградити охрабривањем локалних егзекутива да се удружују. Сама интервенција у законским одредбама није довољна. Треба да уследи шире едуковање о начинима и предностима за успостављање таквог вида сарадње. Најзад, охрабривање је пожељно спровести кроз стимулативне елементе као што је појачано финансирање односно већи трансфер средстава оним јединцама које су прибегле таквом решењу. Испуњавањем тих предуслова постигли би се већи квалитет и обим пружених јавних услуга уз најмање трошење ресурса.

Чланом 10 Европске повеље о локалној самоуправи²⁴⁵ утврђено је да „локални органи власти имају право да у вршењу својих дужности сарађују и у оквиру закона стварају конзорцијуме са другим локалним органима власти у циљу остварења задатака од заједничког интереса”. Локалне власти могу да се удружују, али и да сарађују са локалним властима других држава.

Стратешки оквир у Републици Србији иде на руку развоју МОС. Пре свих треба истаћи Стратегију управљања отпадом за период 2010–2019. године,²⁴⁶ Стратегију управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године,²⁴⁷ као и Националну стратегију одрживог развоја.²⁴⁸

Законом о локалној самоуправи се прописује да локалне самоуправе односно њени органи могу да остваре сарадњу и да се удруже се са другим локалним самоуправама и њеним органима у областима за које процене да су од заједничког интереса, а такође

²⁴⁵ *Сл. гласник РС – Међународни уговори* 70/07.

²⁴⁶ Стратегија (*Сл. гласник РС* 29/10) налаже обавезу доношења просторних планова са локацијама за изградњу регионалних центара за управљање отпадом. Кључна обавеза локалних самоуправа је да потпишу међуопштински споразум о заједничком управљању отпадом и да оснују регионално предузеће за управљање отпадом. Планирана је мрежа 26 регионалних центара за управљање комуналним отпадом.

²⁴⁷ Стратегија (*Сл. гласник РС* 3/17) велику пажњу поклања регионалним и вишенаменским хидросистемима који су од значаја за ЈЛС и јавна предузећа чији су оснивачи.

²⁴⁸ У складу са Стратегијом (*Сл. гласник РС* 57/08), један од националних приоритета за достизање одрживог развоја у Републици Србији односи се на заштиту и унапређење животне средине и рационално коришћење природних ресурса. То подразумева интеграцију и усаглашавање циљева и мера свих секторских политика, хармонизацију националних прописа са законодавством ЕУ и њихову пуну примену. Секторски циљеви одрживог коришћења водних ресурса обухватају, између осталог, и одговарајућу институционалну и територијалну организацију сектора вода, као и утврђивање правног статуса и власничку трансформацију водoprивредних предузећа.

могу да удружују средства и образују заједничке органе. Законом о локалној самоуправи се уређује обавезна садржина споразума о међуопштинској сарадњи, затим да у случају споразумног оснивања заједничког органа о њиховим руководиоцима одлучују надлежни органи јединице локалне самоуправе који су оснивачи, као и да запослени своја права, обавезе и одговорности остварују у локалној самоуправи у којој је седиште заједничког организационог облика. Сходно законским одредбама, споразум о сарадњи престаје да важи на захтев било које од локалних самоуправа уколико она упути писани захтев у том правцу.

Изменама Закона о локалној самоуправи и Закона о државној управи 2018. године прописана је могућност да локалне власти заједнички спроводе не само изворне већ и поверене послове. Процедура у овом контексту је таква да локалне самоуправе министарству надлежном за послове локалне самоуправе подносе предлог да заједнички извршавају конкретне поверене послове. Иначе, дата је могућност иницијативе и с друге стране, тако што орган државне управе може предложити органима две или више ЈЛС да заједнички обезбеде извршавање одређених поверених послова, али тек пошто закључи да нису у могућности да их ефикасно извршавају ако то чине самостално. Предлог државног органа нема императиван карактер и потребно је да га конкретне ЈЛС и прихвате. Уколико то учине, ЈЛС министарству надлежном за државну управу и локалну самоуправу достављају споразум којим дефинишу заједничко вршење конкретних поверених послова. Коначно, сагласност на такво вршење послова односно на предметни споразум даје Влада, а на предлог ресорног министарства.

Постоји значајан број секторских закона са конкретним решењима за остаривање сарадње локалних самоуправа. Сходно Закону комуналним делатностима²⁴⁹ две или више ЈЛС могу споразумом уредити заједничко обављање комуналних делатности. Наведено може да се реализује уколико се сачини студија оправданости чији резултати упућују на оправданост заједничког обављања комуналне делатности. Даље је потребно да скупштина општине или града усваји одлуку о начину обављања комуналне делатности, као и да утврди садржину споразума о заједничком обављању комуналне делатности. Потом је потребно да овај споразум закључе обе јединице локалне самоуправе.

Закон о социјалној заштити²⁵⁰ пружа могућност оснивања центра за социјални рад за територију више ЈЛС, о чему одлуку доносе скупштине ЈЛС, а права и обавезе оснивача заједничке установе се дефинишу доцније закљученим уговором.

Законом о водама²⁵¹ је прописано оснивање јавног предузећа за регионалне и вишенаменске хидросистеме. То су комплексни системи за обезбеђење потреба у области вода (снабдевање водом, наводњавање, заштита од штетног дејства вода заштита вода,) за две или више локалних самоуправа. Да би наведени систем функционисао потребно је да се од стране две или више локалних самоуправа оснује заједничко јавно предузеће.

²⁴⁹ *Сл. гласник РС* 88/11, 46/14, 104/16, 95/18 и 88/19.

²⁵⁰ („Службени гласник РС”, број 24/11).

²⁵¹ („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18).

Законом о управљању отпадом предвиђен је вид сарадње²⁵² која произилази из начина израде регионалних планова управљања отпадом. Након добијене сагласности министарства две или више локалних самоуправа на чијим територијама укупно живи најмање 250.000 становника доносе регионални план управљања отпадом. Регионални план може се, евентуално, донети и за територије на којима живи мање од 250.000 становника, али само по претходно израђеној студији оправданости на коју сагласност даје министарство. Начин израде и доношења плана се утврђује споразумом.²⁵³ У ситуацији када ЈЛС не утрде локацију или не спроводе одлуку о локацији постројења за управљање отпадом, Влада може донети одлуку о томе.²⁵⁴

За разлику од претходних примера, једним од закона је јасно дефинисана могућност међуопштинске сарадње два или више органа егzekутиве локалне самоуправе. Наиме, Законом о просветној инспекцији,²⁵⁵ је прописано да више општинских управа може организовати заједничку просветну инспекцију. У том случају сваки просветни инспектор је надлежан за подручје сваке од локалних самоуправа које су закључиле споразум односно које су му приступиле.

Дакле, међуопштинска сарадња има за основни циљ да услуге које пружају органи локалне самоуправе буду квалитетније и економичније.

У условима актуелног система локалне самоуправе међуопштинска сарадња је од великог значаја за локалне самоуправе са малим бројем становника, услед непостојања кадрова и финансија за вршење послова и овај институт је, вероватно, једини начин да се ти послови спроводе на адекватан начин, како би грађани остварили исти или оквирно исти обим права као и грађани на подручју ЈЛС са великим бројем становника. Упркос наведеном удруживање локалних самоуправа није достигло већи обим и разлози могу само да се претпостављају. С обзиром на врло детаљан и садржајан правни оквир, не бисмо могли рећи да се узрок проблема налази у неадекватним прописима. Пре да је реч о неповерењу које постоји међу јединицама локалних самоуправа у погледу поштовања уговорених услова сарадње, непланираних трошкова, промена које настају као последица спроведених избора и слично. Свакако да је потребно да државни ниво мотивише локалне самоуправе на овај процес одговарајућим подстицајима.

Поред наведеног, за реализацију међуопштинске сарадње је веома важно благовремено поштовање финансијских и других обавеза. За сада не постоји утврђен систем како обезбедити да једна ЈЛС изврши своје финансијске обавезе према другој. Питање без јасног одговора је и како регулисати начин поделе заједнички стечене имовине у случају престанка међуопштинске сарадње.

²⁵² („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10 и 14/16).

²⁵³ У складу са чланом 21. Закона о управљању отпадом, споразумом између ЈЛС нарочито се уређују међусобна права и обавезе у обезбеђивању услова за обављање делатности и рад постројења за управљање отпадом на подручјима тих ЈЛС, права и обавезе комуналног предузећа, односно другог правног или физичког лица у обављању те делатности, начин доношења одлука у случају несагласности ЈЛС о појединим питањима везаним за делатности управљања отпадом, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење управљања отпадом.

²⁵⁴ Потреба за међуопштинском сарадњом и из члана 34. Закона о управљању отпадом, који уређује да „једна или више ЈЛС одређују локацију за изградњу и рад постројења за складиштење, третман односно поновно искоришћење или одлагање отпада којим управљају на својој територији, под условима утврђеним законом, као и споразумом из члана 21. став 2. овог закона ако више скупштина ЈЛС заједно одлучују о локацији постројења за управљање отпадом. У случају несагласности ЈЛС у погледу одређивања локације постројења за управљање отпадом, одлуку о локацији, на предлог министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине, доноси Влада.”

²⁵⁵ („Службени гласник РС”, број 27/18).

Упркос поједним отвореним питањима, јасно је да је за успех концепта кључно обезбедити одрживи систем, успостављањем финансијског механизма подстицања сарадње и удруживања. У циљу изградње поверења потребно је спроводити едукативне и промотивне кораке како би МОС био разумљив и тиме и прихватљив грађанима, али и политичким структурама односно доносиоцима одлука.

5.5.2. Јединствено управно место

Законом о општем управном поступку успостављен је институт јединственог управног места. Уколико је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту. То законско решење доводи до концентрације поступака и рационализације у поступању егzekутиве. На јединственом управном месту поучава се подносилац захтева о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву, затим примају се захтеви за признавање права или било какво друго поступање у управној ствари, обавештавају се подносиоци захтева о томе које је радње предузео надлежни орган, а подносиоци захтева се обавештавају и о донетим правним актима у конкретном предмету. Битно је напоменути да се све те радње могу вршити и електронским путем. Суштина решења је у томе да се смање трошкови за странку, али и да се омогуће уштеде ресурса за егzekутиву, с обзиром на то да се у једној тачки остварује више права. На тај начин се смањује потреба за већим бројем запослених, за додатним простором, а све то има и позитивне финансијске ефекте за надлежни орган. Дакле, странка може да поднесе само један захтев и пратеће поднеске и да комуницира само са једним органом. Све то доводи до квалитетног протока информација између органа и тражиоца одређеног права. Практично се централизује вођење поступка и тиме се остварују значајне уштеде на свим нивоима поступања. Битно је додати да законским решењем нису устројена, чак ни оквирно, било каква организациона правила, што значи да је то остављено органима управе, у овом случају органима локалне егzekутиве.

На нивоу поступања органа егzekутиве локалне самоуправе у Републици Србији, успостављено је девет модалитета јединственог управног места.

1. Сукцесивно решавање захтева за доделу социјалне помоћи и стицање својства енергетски угроженог купца

Својство корисника новчане социјалне помоћи основ је за стицање неколико права у области социјалне заштите. То је првенствено право на стицање статуса енергетски угроженог купца, као и неколико права која су уређена градским или општинским одлукама и омогућавају повлашћену цену комуналних услуга, надокнаду трошкова превоза, плаћање трошкова смештаја и бесплатну исхрану детета (деце) у предшколским установама и школама. Сва та права могу се стећи поједностављеном поступку, уколико је подносилац захтева корисник новчане социјалне помоћи.

Новчана социјална помоћ се остварује на основу Закона о социјалној заштити и поступак спроводи центар за социјални рад. Стицање својства енергетски угроженог купца уређено је Уредбом о енергетски угроженом купцу, а тај поступак спроводи општинска/градска управа. Уредбом је предвиђено да корисници права на новчану социјалну помоћ стичу својство енергетски угроженог купца само уз подношење последњег рачуна за електричну енергију или гас. У том смислу, та два права се остварују сукцесивно, тј. прво центар за социјални рад одлучује о захтеву лица за доделу социјалне помоћи а након доношења позитивног решења доставља копију решења градској управи која, на основу већ додељеног статуса корисника социјалне помоћи и приложеног последњег рачуна за електричну енергију или гас, додељује лицу

статус енергетски угроженог купца. На основу споразума између центра и градске односно општинске управе, о коме ће бити више речи касније, последњи рачун за електричну енергију односно гас подносилац захтева прилаже већ у центру за социјални рад, дакле нема потребе да се појављује у градској односно општинској управи.

2. Сукцесивно решавање захтева за остваривање права на дечји додатак и стицање својства енергетски угроженог купца

Уредбом о енергетски угроженом купцу предвиђено је да корисници права на дечји додатак стичу право на статус енергетски угроженог купца само уз подношење последњег рачуна за електричну енергију или гас. Након што подносилац захтева оствари право на дечји додатак, на основу тог решења у градској (општинској) управи покреће се поступак и доноси решење о стицању својства енергетски угроженог купца.

Пошто се оба поступка спроводе у општинској (градској) управи, није потребно мењати прописе, али ни сачињавати споразум. Довољно је да начелник управе који, сходно закону, организује њен рад, донесе налог за поступање и њиме обавезе организациону јединицу која спроводи поступак остваривања права на дечји додатак, односно организациону јединицу која спроводи поступак за стицање својства енергетски угроженог купца. Могуће је, али не и нужно, да начелник донесе и посебно упутство, као и да уследе измене правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији. За успостављање те врсте јединственог управног места, неопходно је скратити препоручене рокове за решавање у оба поступка јер оба предмета треба да буду завршена у јединственом року који се рачуна од дана када је предата целокупна документација за стицање оба права.

3. Упис чињенице смрти у базе података локалне пореске администрације

У пракси, матичне службе не достављају податке о умрлим лицима локалној пореској администрацији, чиме се стварају бројни проблеми и за управу и за потенцијалне наследнике умрлог лица јер локална пореска администрација често води поступак и доноси решење у коме се као порески обвезник појављује умрло лице. Упутством које доноси начелник градске (општинске) управе организациона јединица надлежна за лична стања обавезује се да једном недељно доставља податке о умрлим лицима локалној пореској администрацији. Организовањем јединственог управног места на тај начин не долази до штетних последица да се сачињавању пореска решења и друга акта тако да гласе на покојна лица, потом штампају и покушавају да се доставе. Најзад, за странке (потенцијалне наследнике – чланове заједничког домаћинства) значајно је због тога што не би морали да долазе у просторије градске/општинске управе да би указали на то да је порески обвезник покојно лице, приложили доказе о чињеници смрти и, коначно, тражили да се изврше одговарајуће забелешке у пореској евиденцији у том контексту.

4. Промена личног имена и промена евиденције података корисника комуналних услуга

Суштина тог јединственог управног места своди се на размену података између организационе јединице надлежне за лична стања грађана (матичне службе) и јавних

комуналних предузећа која воде евиденције о корисницима комуналних услуга. Грађанима који промене лично име из било ког разлога (склапање брака, развод, признање очинства, склапање или раскид усвојења) а власници су непокретности на територији одређеног града или општине, јединственим управним местом олакшано је да пријаве промену јавним комуналним предузећима која испоручују комуналну услугу за ту непокретност. Тако грађани не морају лично да подносе доказе о промени података од интереса за наплату комуналне услуге свим јавним комуналним предузећима која ту услугу испоручују (водовод, одношење смећа, централно грејање, одржавање заједничких делова зграде) већ то за њих обавља градска односно општинска управа.

5. Промена личног имена и промена евиденције података локалне пореске администрације

Слично као и у претходном случају, јединствено управно место обезбеђује размену података између организационе јединице надлежне за лична стања грађана (матичне службе) и локалне пореске администрације, као организационог дела градске, односно општинске управе. Грађани који промене лично име а порески су обвезници у евиденцији локалне пореске администрације по било ком основу не морају лично да подносе доказе о промени података од интереса за наплату локалних пореских дажбина већ то за њих обавља градска односно општинска управа. Упутством које доноси начелник градске (општинске) управе организациона јединица надлежна за лична стања обавезује се да локалној пореској администрацији периодично доставља податке о лицима која су променила лично име.

6. Јединствено управно место за родитељски додатак („Беба, добродошла на свет”) и права на финансијску подршку породици са децом утврђена градским/општинским одлукама

На најпознатијем јединственом управном месту еБеба, које је успостављено сарадњом републичких установа и органа управе, од 2018. године родитељи могу, уз остале захтеве, да поднесу и захтев за остваривање права на родитељски додатак из буџета Републике Србије, на основу Закона о финансијској подршци породици са децом. Једино је у граду Београду, односно у здравственим установама на територији града Београда, омогућено да се у пројекту еБеба (односно јединственом управном месту које се налази у породициштима) подносе и е-захтеви путем Сервисне магистрале органа, за новчана давања предвиђена градском одлуком, односно Одлуком о додатним облицима заштите породиља на територији Града Београда.

За новчана давања која су предвиђена градским/општинским одлукама свих осталих градова и општина – није могуће интегрисање у систем еБеба путем Сервисне магистрале органа. Ипак, инвентивни градови и општине који су у оквиру пројекта СКГО успели да реализују то јединствено управно место урадили су то на два начина – а оба су применљива у већини осталих локалних самоуправа у Србији.

У првој варијанти, споразумом здравственог центра и градске управе родитељима је омогућено да у болници поднесу захтев за финансијску подршку која се додељује локалним одлукама. Дакле, тај захтев се не подноси путем система еБеба већ директно у папирној форми у болници, која те захтеве периодично (дневно, недељно) прослеђује градској управи на решавање. Успостављање тог подсистема подразумева да запослени

у болници, који су на поступање овлашћени интерним актима болнице, уз документацију која служи остварењу права предвиђених републичким прописима (коју уносе у систем еБеба), примају и захтеве и додатну документацију за доделу финансијских средстава (новчаних давања) предвиђених градским односно општинским прописима (пример Сремске Митровице и Крушевца – поклон-честитка за новорођено дете). Мање општине које немају болницу (породилиште) на својој територији, тај облик јединственог управног места могле би да успоставе путем пројекта међуопштинске сарадње или уз закључење индивидуалних споразума са болницом.

У другој варијанти, изменама градске, односно општинске одлуке о финансијској подршци породици са децом је омогућено да градска управа донесе решење о финансијској подршци без поднесеног захтева странке, само на основу информације о рођењу детета.

7. Остваривање права на дечји додатак и права на бесплатан боравак / боравак под повољнијим условима у предшколској установи (за друго, треће и свако наредно дете)

Концепт овог јединственог управног места веома је сличан претходном јер носилац права на дечји додатак има могућност да у поједностављеном поступку у коме се не утврђују чињенице које су основ за стицање права такође и стекне право на бесплатан боравак (боравак под повољнијим условима) деце у предшколској установи. Оба поступка води градска (општинска) управа и зато није неопходно закључивање споразума већ је евентуално довољно само упутство које доноси начелник управе.

8. Јединствено подношење захтева за остваривање права на новчану социјалну помоћ и субвенционисање цене комуналних услуга

Већ је раније у тексту наведено да је својство корисника новчане социјалне помоћи основ за стицање бројних других права у области социјалне и дечје заштите. По истом принципу установљено је и ово јединствено управно место – у коме ноцилац права на новчану социјалну помоћ стиче и право на субвенционисану цену комуналних услуга. Остваривање права на субвенционисање цене комуналних услуга представља поступак који је регулисан општинским/градским одлукама и процес спроводи јединица локалне самоуправе или јавно комунално предузеће на основу критеријума које успоставља јединица локалне самоуправе.

9. Измена података у евиденцијама јавних комуналних предузећа након подношења пореске пријаве за утврђивање пореза на промет апсолутних права

То јединствено управно место пореском обвезнику који је стекао неку непокретност по било ком основу омогућено је да једноставним потписивањем изјаве овласти локалну пореску администрацију да његове личне податке, као и податке о прибављеној непокретности достави јавним комуналним предузећима која испоручују комуналне услуге за ту непокретност. За почетак функционисања тог јединственог управног места неопходно је закључити споразум између градске (општинске) управе и јавних комуналних предузећа, којима се достављају подаци којима се уређују пре свега њихове обавезе које произилазе из Закона о заштити података о личности.

Потреба за успостављањем јединственог управног места у свакој јединици локалне самоуправе и убудуће би требало да се процењује на основу:

- а) сагледавања учесталости захтева на месечном и годишњем нивоу;
- б) сличних или истих доказа који се користе у два или више поступака односно повезивања поступака који се у пракси сукцесивно или истовремено одвијају у оквиру једног животног или пословног догађаја;
- в) постојећег нивоа сарадње управе и осталих установа и организација које би требало да буду укључене у реализацију;
- г) анализе сложености управних поступака и процедура које се односе на исти животно догађај и капацитета администрације да одговори на карактер поступака и процедура и
- д) анализе потреба циљне групе која би имала највеће користи од увођења јединственог управног места.

Упркос очигледним предностима које институт јединственог управног места пружа и флексибилности његовог успостављања, треба развити и друге моделе који су примењиви за локалне егzekутиве, који се односе на њихову садржину, узевши у обзир прописане надлежности. Као и у наводима о међуопштинској сарадњи и за тај правни институт је потребна едукативна улога државног нивоа власти, коју би пратио сет стимулативних мера у случају успостављања јединственог управног места на нивоу локалне егzekутиве.

5.5.3. Јавно-приватно партнерство и концесије

Јавно-приватно партнерство (ЈПП) јесте „дуготрајно, уговорно партнерство између агенција јавног и приватног сектора, које је усмерено на финансирање, пројектовање, имплементацију и управљање инфраструктурним добрима и услугама у земљи“.²⁵⁶

У Републици Србији тај концепт је регулисан Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.²⁵⁷ Одредбама закона уређују се потребни услови, начин израде, предлагања и одобравања пројеката, затим се даје оквир права и обавеза јавног и приватног сектора, садржина уговора о јавно-приватном партнерству са елементима концесије или без њих, модалитети правне заштите...

С обзиром на то да актуелни начин функционисања локалних самоуправа не даје жељене резултате у потпуности, да би реализовали капиталне пројекте односно обављали делатности од општег интереса, градови и општине имају могућност да искористе законске одредбе којима се уређује област јавно-приватног партнерства. Према Извештају о раду Комисије за јавно-приватно партнерство Владе Републике Србије²⁵⁸, од 2012. до 2020. године, градови и општине у Србији су поднели 158 предлога пројеката. Тај податак у први мах може да завара и наведе на закључак да овај институт има значајну примену. Ипак, треба имати на уму да овај број исказује колико је поднетих предлога пројеката, али не и реализованих. Осим тога, треба обратити пажњу на то да је реч о временском периоду од чак осам година и да у Србији постоје 174 јединице локалне самоуправе, и то 145 општина и 28 градова и град Београд као главни град. Када се даље анализира структура предлога пројеката, дође се до закључка да се далеко највећи број предлога односи на делатност градског и приградског превоза, јавне расвете и комуналног отпада, док су други капитални пројекти, они који би растеретили рад органа егzekутиве, заступљени у знатно мањем броју.

У светлу тих чињеница може да се постави питање због чега је изостала примена концепта ЈПП у локалним самоуправама. Први ограничавајући фактор је да приватни партнер неће увек прихватити могућност да у сопствене пословне пројекције укључи и заштиту политичких интереса јавног партнера.²⁵⁹ Друга група разлога се огледа у краткорочној (углавном четворогодишњој) пројекцији јавног сектора. Наиме, нема капацитета за дугорочно сагледавање последица и инсиситира се на остваривању резултата у што краћем року. Притом, треба имати у виду чињеницу да рок на који се закључује јавни уговор не може бити краћи од пет година ни дужи од 50 година. Коначно, трећа група разлога се односи на изостанак кадровских, односно стручних капацитета органа егzekутиве, пре свих општинских/градских управа, да препознају

²⁵⁶ O. Gupta, N. Biswas, „Public Private Partnership: Indian Economy”, *SCMS Journal of Indian Management* Vol. VII, 1/2010, January–March, SCMS New Campus, Prathap Nagar, Muttom, Aluva-683106, Kochi, Kerala, India 2010, 45.

²⁵⁷ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Сл. гласник РС* 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

²⁵⁸ Извештај о раду Комисије за јавно-приватно партнерство Владе Републике Србије, <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/lista>.

²⁵⁹ Та појава се означава као „underinvestment”. *Underinvestment* произилази из процене инвеститора да од инвестиције неће остварити задовољавајућу добит у релативно кратком року, због чега не доноси позитивну одлуку о инвестицији. Више о овом појму видети у: R. Agren, *Contract Design to Prevent Underinvestment in Public Private Partnership*, CIB TG72 /ARCOM Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships (ed. A. Akintoye, C. Liyanage, S. Renukappa), School of Built and Natural Environment, University of Central Lancashire, Preston, PR1 2HE, United Kingdom October 2011, 107–119.

потребу за реализацијом пројекта ЈПП и непостојање капацитета за спровођење поступка.

Може се закључити исто што и за могућности удруживања и сарадње две или више локалних самоуправа, односно за успостављање јединственог управног места. Утицај државног нивоа власти на органе локалне самоуправе требало би да се спроводи у два облика. Први је едукација руководеће и службеничке структуре у органима градова и општина, а други је стимулативан и односи се на додатна финансијска издвајања или олакшице за оне локалне самоуправе које се одреде за овај концепт.

5.5.4. Примена електронске управе

Дигитализација рада органа егзекутиве на локалном нивоу стратешки је заокружена увођењем ИТ технологија и еУслуга на локалном нивоу као једног од кључних елемената Стратегије реформе јавне управе Републике Србије. Ради сагледавања комплетног стратешког оквира треба истаћи Стратегију развоја информационог друштва до 2020. године и Стратегију развоја електронске управе. Даље су сачињене Смернице за израду веб-презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе донете 2005. године, а ажуриране 2015. године, док је еУправа Републике Србије успостављена 2009. године, као централно место за еУслуге. Листа стандарда интероперабилности уведена је 2014, а последњи пут је ажурирана 2018. године. Национални портал отворених података покренут је 2017. године.

Кључни закон у овој области је Закон о електронској управи (*Сл. гласник РС 27/18*) из 2018. године. На основу Закона о електронској управи, крајем 2018. године, усвојена су четири подзаконска акта којима се уређују садржај и структура веб-презентација органа, коришћење Сервисне магистрале органа и Портала еУправе, као и технички стандарди и комуникација у вези са порталом еУправе.

Закон о општем управном поступку је основни процесни закон, али он представља и основ за успостављање квалитетног рада органа егзекутиве градова и општина. Ради остваривања пуне економичности и делотворности поступака Законом је предвиђена обавеза службеника да врше увид, прибављају, достављају податке о чињеницама о којима се воде службене евиденције. У складу са наведеним је Законом о електронској прописана обавезност коришћења информационо-комуникационих технологија у раду управе, а такође и обавеза органа да обезбеде услове за успостављање електронске управе, што се односи на хардверску опрему, софтверска решења и организацију послова, обезбеђивање кадрова који имају неопходну стручност, искуство и квалификације за примену административних и управљачких процедура...²⁶⁰

На овим основама настао је Информациони систем за електронске управне поступке (еЗУП). Информационим системом дата је опција корисницима услуга да уместо да достављају штампане примерке документације, овласте службенике локалне управе да те податке преузму из постојеће електронске базе података. Наведено је у великој мери допринело ефикасности државне управе, али, судећи по статистичким показатељима, пре свега органа локалне самоуправе.

Током претходних година су успостављене следеће електронске услуге: еПапир и еИнспектор, издавање електронских грађевинских дозвола (ЦЕОП), еБеба, а у току је процес успостављања Јединственог јавног регистра управних поступака.

Стратегијом развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015–2018.²⁶¹ предвиђено је да се са циљем имплементације електронских сервиса формира посебно

²⁶⁰ Детаљније информације налазе се у Уредби о ближим условима за успостављање електронске управе, *Сл. гласник Р* 104 од 28. децембра 2018, која је доступна на <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/1/reg>.

²⁶¹ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2015/107/1/reg>.

тело за координацију е-управе у локалним самоуправама²⁶², а иницирано је и формирање паметних градова у Републици Србији. До данас те замисли нису реализоване.

Влада Републике Србије је потом образовала Канцеларију за информационе технологије и електронску управу²⁶³ са циљем да обавља послове пројектовања, развоја и функционисања система електронске управе. Канцеларија може да пружа стручну помоћ другим државним субјектима, између осталих, и органима локалне самоуправе.

Треба истаћи и Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период 2020–2022. са Акционим планом.²⁶⁴ Програмом је предвиђено повезивање градова и општина на јединствену информационо-комуникациону мрежу. Постављени су циљеви да до 2022. године 85% градова и општина буде повезано на е-мрежу свих органа и да се унапреди доменска инфраструктура. Програмом је предвиђена и изградња ИКТ инфраструктуре која ће утицати на ефикасније деловање органа егzekутиве ЈЛС у електронском поступању.²⁶⁵

Посебно треба истаћи закључке анализе да у пружању електронских услуга грађанима и привреди предњаче органи градова и општина који су обезбедили сертификат у складу са Програмом за сертификацију општина са повољним пословним окружењем,²⁶⁶ да су њихови портали прегледнији и да садрже обрасце и довољне информације за спровођење административних процедура. Али, истовремено се истиче да ниједан орган града или општине није обезбедио електронске услуге трећег нивоа софистицираности.²⁶⁷

Када је реч о електронској управи у целини, Законом о електронској управи, је прописана обавеза органа да има софтверско решење које омогућава коришћење услуга електронске управе, али и обавеза органа да поштује стандарде приступачности. Стандарди приступачности подразумевају приступачност услуга свима, а посебно собама са инвалидитетом.

Електронска приступачност постаје једнако битна као и физичка приступачност, а градација електронске приступачности конкретних услуга и административних поступака на нивоу органа локалне самоуправе би била следећа:

1. На званичним електронским презентацијама ЈЛС услуге нису доступне;
2. На званичним електронским презентацијама је омогућена само информација о начину остваривања услуга,;
3. Могућност делимичног остваривања услуга кроз преузимање и слање докумената у електронском или физичком облику;

²⁶² Провбитно је постојао предлог да посебно тело буде састављено од представника јединица локалних самоуправа ради имплементације е-сервиса на нивоу ЈЛС, а координацију и управљање би вршила Радна група за електронску управу коју образује Савет за реформу јавне управе

²⁶³ Служба Владе Канцеларија за информационе технологије и електронску управу основана је Уредбом о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу, *Сл. гласник РС* 73/17, 8/19, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2017/73/2/reg>.

²⁶⁴ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/85/1/reg>.

²⁶⁵ Изградњу Државног центра за управљање и чување података, имплементацију клауд инфраструктуре, успостављање софтвера еПисарница и еДостава, унапређење модула еПлаћање итд.

²⁶⁶ <https://naled.rs/certifikacija-opstina-bfc-see>

²⁶⁷ Анализа стања е-управе у РС, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Analiza-stanja-eUprave-u-Rs-rezultati-konsultativnog-procesa.pdf?script=lat>.

4. Делимично остваривање услуге путем интерактивног испуњавања формулара, али финализација услуге је и даље могућа само у физичком облику;
5. Комплетна услуга се реализује онлајн;
6. Комплетно вршење услуга је могуће онлајн, уз могућност електронског плаћања такси односно накнада.

Резултати стања еУправе у органима градова и општина објављени су у Анализи стања развоја електронске управе у Републици Србији – резултати консултативних процеса.²⁶⁸ Најизраженији проблеми и потешкоће су непостојање одговарајућих програмских верзија за коришћење база и апликација државног нивоа. Уочен је и недостатак лиценцираних софтвера, као и то да ИТ стручњаци напуштају општинске управе, с обзиром на изостанак могућности управа да на тржишту парирају зарадама које се могу остварити у приватном сектору.

Да би се утврдио степен спровођења е-управе на локалном нивоу у оквиру Swiss PRO, Програма подршке Владе Швајцарске развоју општина кроз унапређење доброг управљања и социјалне укључености, који спроводи Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (UNOPS), урађена је Процена стања електронске управе у јединицама локалне самоуправе (Swiss PRO индекс развоја е-управе – Swiss PRO EGDI 2018).²⁶⁹ Анализом је утврђено да скоро половина општина има застареле званичне електронске презентације, које немају структуру препоручену подзаконским актима. Такође, налози електронске поште запослених нису увек усаглашени.²⁷⁰ Електронске услуге нису развијене и махом се везују за издавање извода из матичних књига и књиге држављана, а захтеви се не могу поднети или обрадити електронски.²⁷¹ Подаци географског информационог система се могу оперативно користити у мањем броју локалних самоуправа. Испод педесет посто локалних самоуправа има електронски систем за пријављивање комуналних проблема. Најзад, уочено је да је безбедност мреже, хардвера и софтвера најмање поштовани стандард, као и да је тек трећина ЈЛС усвојило акт о информационо-техничкој безбедности.

У Анализи није само утврђено стање примене електронске управе у органима градова и општина већ садржи и препоруке за унапређење. Утврђено је да је потребно да се усвоји системски приступ развоју еУправе, кроз адекватан регулаторни оквир, као и да је потребно образовати радне групе, на нивоу сваке локалне самоуправе, са задужењем развоја електронских услуга. Препоручено је и усвајање акционог плана у том смислу и креирање политике, као „крвног” документа локалне самоуправе. Уочена је и потреба за усвајањем правилника, са јасно дефинисаним скупом активности, улогама и одговорностима свих актера у процесу, уз потребу одређивања канала комуникације. Предложено је и дефинисање конкретне улоге сваке организационе јединице и измена правилника о унутрашњој организацији и систематизацији у складу са новим описима радних места. Препоручено је и доношење правилника о прикупљању, одржавању и

²⁶⁸ Анализа стања е-управе – резултати консултативних процеса урађена је током израде Програма развоја електронске управе у Републици Србији за период 2020–2022. и доступна је на <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Analiza-stanja-eUprave-u-Rs-rezultati-konsultativnog-procesa.pdf?script=lat>.

²⁶⁹ Процена стања електронске управе у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у Републици Србији финансирана је од и у сврхе програма *Swiss Pro* – Подршка Владе Швајцарске развоју општина кроз унапређење доброг управљања и социјалне укључености. Истраживање је спроведено, од августа до децембра 2018. године, *Development Consulting Group* (DCG d.o.o.) у 60 изабраних ЈЛС у РС, а резултати су објављени у априлу 2019. Извештај је доступан на линку https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp_rezime_procena_statusa_euprave_u_jls_final.pdf.

²⁷⁰ Уредба о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа, *Сл. гласник РС* 104 од 28. децембра 2018, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/5/reg>.

²⁷¹ Према члану 53 Закона о електронској управи рок за органе да омогуће подношење е-поднесака био је октобар 2019. године

коришћењу података. Предложено је да се приликом вредновања рада запослених укључи испуњавање посебних циљева еУправе односно да се оцењивање заснива на испуњавању конкретних, мерљивих, остварљивих, реалних (СМАРТ) задатака сваког запосленог. Препоручено је и прописивање потребе за обуком запослених у ЈЛС у области еУправе, те да локалне самоуправе треба да дефинишу посебне програме обуке и одвоје буџетска средства за њихову реализацију.

Препоруке су ишле и у смеру интензивирања комуникације са грађанима и оријентацији пружања услуга узимањем у обзир, у што већој мери, потреба грађана. Предложено је спровођење кампање подизања нивоа јавне свести пре спровођења акционог плана за еУправу, што ЈЛС треба да помогне да уведе кључне концепте, циљеве, мере и активности еУправе, из перспективе корисника еУправе – грађана, приватног сектора, а посебно рањивих група. У том смислу је потребно обезбедити вишејезичне веб-сајтове за све мултиетничке градове и општине и интензивирати двосмерну комуникацију са грађанима увођењем еУслуга (онлајн подношење захтева и притужби, транспарентних повратних информација, е-Скупштина, онлајн комуникација са градоначелником). Уочена је и потреба да коришћење друштвених мрежа за информисање грађана, треба повећати кроз ажурирање Фејсбук страница и обезбедити да садржај електронских презентација буде доступан у машински читљивом, електронском облику. Препоручено је побољшање приступачности еУслуга за ОСИ²⁷² у складу са прописаним стандардима, укључујући структуру и садржај веб-сајта, затим пружање подршке грађанима да електронски плаћају услуге ЈЛС користећи ПОС терминал²⁷³ и давање опције онлајн плаћања и QR²⁷⁴ кода. Предложено је редовно информисање грађана о новообјављеним еУслугама и промовисање еУправе на веб-сајту, локалним медијима, и у том смислу редовно објављивање податка на Порталу отворених података Владе.²⁷⁵

Посебан сет препорука се односио на повећање нивоа безбедности, па је предложено да се подаци прикупљају и чувају у машински читљивом облику, тако да се могу јавно делити и да друге институције и појединци могу да их користе, као и повећање безбедности и заштите садржаја веб-сајта тако што ће бити хостован на централној сервисној магистралу органа (ЦСМ) и настављање миграције података у ЦСМ. Као нужна мера предложено је осигурање адекватне безбедности веб-презентација увођењем ССЛ заштите²⁷⁶, стандардизованог домена веб-сајтова и других мера прописаних Уредбом о ближим условима за израду и одржавање веб-презентације. Указано је и на потребу за успостављањем електронске архиве, кроз дигитализацију старих докумената (скенирање, фотографисање, пребацивање у машински читљиве формате), правилно архивирање застарелог садржаја веб-сајта, коришћење свих модула у електронској писарници и осигурања да еЗУП користе сви е-сертификовани службеници ЈЛС који имају службени читач личног документа. Најзад, препоручено је побољшање квалитета софтвера и хардвера, како би се осигурала комуникација са

²⁷² Референтни модел за отворено повезивање система (енгл. Open Systems Interconnection Basic Reference Model) је најкоришћенији апстрактни опис архитектуре мреже.

²⁷³ ПОС терминал (Point Of Sale) - Терминал који омогућује плаћање робе и услуга. Опремљен је софтвером за процесирање трансакција платним картицама.

²⁷⁴ QR (Quick Response) код је унапређени баркод, јер садржи знатно више података и омогућава њихово брзо читање.

²⁷⁵ Процена стања електронске управе у јединицама локалне самоуправе (Swiss PRO индекс развоја е-управе – Swiss PRO EGDI).

²⁷⁶ ССЛ сертификат је код на серверу који омогућава безбедну онлајн комуникацију. Када се успостави контакт са безбедним сајтом, ССЛ сертификат омогућава криптовану везу.

централним системима еУправе, кроз набавку квалитетних рачунара, лиценцираних оперативних система, апликација и антивирусног софтвера.

Сиже побројаних активности могао би се свести на неколико целина. Пре свега је уочено да треба обезбедити дугорочни, системски приступ, праћен одговарајућим стратешким оквиром. Утврђена је и потреба за доношењем подзаконских аката којима би се детаљно уредила питања која се односе на електронску управу и надлежности у поступању. Трећи сегмент је потребна обука запослених, уз јасно сагледавање потешкоћа које ће тај процес пратити. Четврта целина се односи на двосмерност комуникације са грађанима побољшавањем приступачности веб-сајтова, портала, али и подстицања грађана да користе електронске услуге које су на располагању. Даље, постоји свест да треба повећати безбедност података који се на овај начин чине доступним. Најзад, циљ који прожима све остале јесте да се обезбеди што већи број услуга у електронској форми, било као пуна дигитализација, која би подразумевала електронско поступање од иницирања поступка до његовог окончања, уз електронско плаћање, или барем као делимична дигитализација, која би за последицу имала да се неки од корака спроводе на описани начин.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На основу реченог може да се закључи да постоји више група проблема и препрека за квалитетнији рад органа егzekутиве.

1. Србија је вековима била под турском влашћу, због чега и није могао да се оствари конкретнији развој локалне егzekутиве. Чак ни период након ослобођења од вишевековне турске власти није погодовао утемељењу локалне самоуправе на савременим основама. Наиме, уследила је апсолутистичка владавина у Србији, која је, у суштини, укинула самоуправу на локалном нивоу. Ни за доцнији период не може да се каже да је погодовао локалној самоуправи. Централизација је у том раздобљу била доминантна карактеристика власти. Заправо, упркос формалном постојању локалне самоуправе, идеја децентрализације није развијена, а упитно је да ли се може рећи и да је суштински заживела. Јасно је да је све то негативно утицало на установљење и стваран развој органа егzekутиве.

Настанак Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца као унитарне државе није донео помаке у развоју локалне самоуправе, односно локалне егzekутиве. Карактеристика тог периода, све до 1929. године, јесте веома изражен и снажан надзор централне власти над локалном самоуправом. Коначно, након државног удара краља Александра 1929. године, Краљевина СХС је постала апсолутна монархија, а то је довело до укидања локалне самоуправе. Наиме, самоуправни органи су распуштени, док су државни органи у нижим територијалним јединицама задржани.

Након Другог светског рата тешко да се могло говорити о самоуправи јер су готово све одлуке доносили партијски органи. Тај период карактерише снажан утицај надзорних одбора, услед чега простора за суштинску локалну самоуправу и њене органе није постојао. Од 1955. године започело се са стварањем комуналног система на локалном нивоу. Али, непремостива препрека развоју самоуправе и њених органа егzekутиве био је једнопартијски систем, због чега никаквог одлучивања на локалном нивоу није ни било. На то треба додати и изразиту пренормираност, односно велики број прописа који нису могли бити ваљано праћени, а још мање примењивани. Према Уставу из 1974. године све општине у Југославији имали су истоветан уставноправни положај, монотипска организација је потпуно укорењена, а њене последице се и данас тако снажно осећају.

За време Треће Југославије и доцније Државне заједнице Србија и Црна Гора укинут је дотадашњи комунални систем, а истовремено је задржан концепт великих општина. Нажалост, не може се рећи да је тај концепт погодовао локалној самоуправи и њеним органима, због тенденција централизовања власти и реализације тих тенденција. Можда више од тога о томе говори чињеница да је Србија била једина европска земља у којој градови и општине нису имали своју имовину. Коначно, 2002. године Законом о локалној самоуправи уведено је ограничено начело поделе власти у организацији локалних органа. Може се рећи да је то био здрав темељ ка савременом уређењу и организацији локалне самоуправе односно њене егzekутиве, као и да је сваки наредни закон којим је уређивана локална самоуправа доносио додатна унапређења.

Све то наводи на закључак да је локална самоуправа у Србији, у савременом контексту, веома млада. Страна власт, потом апсолутистичка владавина, централизам, снажан надзор над поступањем локалне самоуправе и њених органа, доцније једнопартијски систем, па опет централистичке тежње били су превелики терет да се егзекутива на локалу развије на ваљаним основама. Управо због тога време од почетка 21. века до данас представља период убрзаног развоја локалне самоуправе, иако и даље постоји баласт ранијих решења (конкретно монотипна организација), на које у предстојећем периоду треба дати ваљане одговоре.

2. Упоредна искуства егзекутиве у локалним самоуправама могу да наведу на неколико закључака. Један од њих је да концепт великих локалних самоуправа, који постоји у Републици Србији, барем у овом тренутку представља исправан приступ. Што се упоредних искустава тиче, у овом смислу треба нагласити процес укрупњавања локалних самоуправа у Великој Британији. Наиме, мале локалне самоуправе немају довољно кадровских и финансијских капацитета да врше изворне, а још мање поверене послове. Са тим проблемом се земље бивше Југославије, које немају концепт великих локалних самоуправа, суочавају мање-више неуспешно, пре свега због тога што запослени у локалним самоуправама немају потребне квалификације и стручност, уз забрињавајућу старосну структуру, пошто је реч о великом броју службеника који стичу услове за пензију.

С друге стране, искуство Немачке показује да треба пронаћи конкретнија решења за проблем монотипности локалне самоуправе. Наиме, и Србију и Немачку карактерише терет на локалним самоуправама у извршавању великог броја закона из различитих сфера. Али, у Немачкој је извршена реорганизација локалних самоуправа, са циљем да мање општине добију и мањи обим послова. У Србији локалне самоуправе још нису адекватно растерећене, односно правилно оптерећене, сходно њиховим кадровским и финансијским капацитетима.

Пример Чешке сведочи о корисности, па и неопходности међуопштинске сарадње. Чешка, истина, има концепт малих локалних самоуправа, па је проблем изостанка кадровских и финансијских капацитета још израженији. Такав концепт у Србији није заступљен, али, с друге стране, у Србији постоји значајан број површински малих локалних самоуправа, са малим бројем становника, услед чега не успевају да изврше поверене, па и изворне послове. Начин да се надомести тај дефицит је управо удруживање са другим општинама, са циљем заједничког вршења појединих послова.

Мађарска, упркос бројним концепцијским и организационим разликама у односу на Србију, има квалитативну предност по једном питању, а то је сталност положаја секретара, који руководи радом управе. У Србији још увек није досегнут тај циљ, пошто се начелник управе, који је пандан секретару у Мађарској, поставља по окончаном јавном конкурс, али на период од пет година. Чињеница да тај положај није сталан, односно да није потпуно професионализован утиче на самосталност у раду и доводи до појачаних притисака на управу од других органа егзекутиве који имају снажније политичко утемељење. Постављање начелника управе на неодређено време сигурно би му дало више самосталности у раду, а то би се позитивно одразило на рад управе у целини.

Ипак, најзначајнији закључци, па и усмерења, односе се на приступ проблемима, а то би могло и било пожељно да се примени у Републици Србији. Савремени концепт локалне егzekутиве је да се бави проблемом као целином, без ограничавања на надлежност појединих организационих јединица, као и да се поступа како би се отклонили узроци проблема, а не само санирале последице. Локалну егzekутиву у појединим европским земљама краси оријентисаност ка стварним потребама грађана, што подразумева да егzekутива није окоштала и да поседује прилагодљивост различитим врстама проблема који настају. Најзад, веома је изражена оријентисаност ка савременим технологијама у раду, уз настојање и континуирани напредак у постизању што већег степена дигитализације у вршењу послова, односно спровођењу административних поступака.

3. Однос републичких органа и органа јединица локалне самоуправе веома је уочљив. Та група проблема у значајној мери показује однос државе према градовима и општинама, односно како Република перципира значај и будући развој органа егzekутиве ЈЛС. Може да се закључи да у пракси изостаје комуникација између два нивоа органа егzekутиве (републичких и локалних), односно да та комуникација није двосмерна. Због тога изостаје давање тражених мишљења и савета које органи ЈЛС захтевају од државног нивоа власти, па се у пракси јављају бројни проблеми у вршењу превасходно поверених послова, због чега долази до системских пропуста у раду егzekутиве на локалу, и то превасходно општинских односно градских управа, а у нешто мањој мери председника општина, односно градоначелника. Решење таквог односа требало би да буде у уобличавању улоге републичких органа власти, пре свега у повереним пословима, где је државни ниво другостепени орган у поступку. Комуникација те врсте треба да постоји и у припреми будућих прописа, али и у њиховој доцнијој примени. Треба превазићи лошу праксу да се прописи који се креирају, а односе се и на локалне самоуправе, доносе без учешћа органа градова и општина. Нежељена појава је и доношење прописа без претходне процене капацитета (кадровских, инфраструктурних, финансијских) органа егzekутиве који те прописе треба да спроводе.

Дакле, та врста проблема настаје у два корака. Први је изостанак консултовања органа ЈЛС у вези са садржином будућих прописа, а други је доношење прописа без узимања у обзир могућности локалних органа власти да их ваљано и довољно квалитетно спроведу. Услед таквог приступа дешава се да егzekутива у свим општинама и градовима не може да врши прописом утврђени посао или да тај посао могу да врше само органи оних ЈЛС које су довољно кадровски и финансијски снажне. Нежељена последица је да грађани у Републици Србији своја права не могу да остваре у истој мери у свакој општини и сваком граду, а у неким случајевима су обухваћени читави окрузи, односно групе локалних самоуправа које немају капацитет за вршење појединих нових послова. Не би било исправно закључити да је то проблем у настајању. Наиме, постоје читаве групе послова које органи локалних самоуправа не могу или не могу довољно квалитетно да обављају, па се временом број тих послова увећава, а тиме и поменути проблем. Та нежељена ситуација се до неке мере покушава санирати обукама, саветовањима и семинарима, али оне уследе након доношења прописа, када се утврде лоша пракса и неадекватно вршење послова. Све то органе егzekутиве, али и локалне самоуправе у целини, чини рањивим. Као последица наведеног је да грађани неретко покрећу судске поступке због тога што им нису пружена прописом утврђена права, из чега углавном проистекне обавеза локалних

самоуправа да грађанима надокнаде штету, па финансије ЈЛС трпе додатне ударце. Да би се то избегло, треба направити диференцијацију између локалних самоуправа које могу односно које не могу да врше поверене послове. Временом, уколико процес приближавања Републике Србије Европској унији настави да тече, извршни органи на локалном нивоу сусрешће се са још већим теретом него што је данас случај. Без ваљане анализе и дефинисања критеријума за поверавање нових послова (број становника, финансијски капацитет, кадровски капацитет и слично) читав концепт вршења послова од извршних органа на локалу може да достигне толику тачку оптерећења да ће у већини ЈЛС доћи до парализе рада. Поменути критеријуми не би требало да се посматрају само као тренутно стање већ би проблему требало приступити стратешки и утврдити како теку миграторни процеси односно да ли ће услед тога бити смањен кадровски капацитет за вршење послова или не. Исто важи и за утврђивање правца финансијског развоја или стагнације сваке локалне самоуправе појединачно, што треба да буде један од пресудних критеријума приликом анализе да ли органи (општинске управе) могу и у којој мери да врше послове за које постоји намера да им се повере.

Неодвојиви део решавања или предупређивања проблема је модификација постојећег надзора. Фокус надзора би требао да буде на превенција и давање савета, а не утврђивање грешака и давање налога да се грешке отклоне, не узимајући у обзир објективне разлоге за њихово чињење. Конзервативни концепт надзора у смислу његове накнадне уместо превентивне улоге, односно кажњавања уместо саветовања, требало би да се мења. Управо је надзор једно од активних средстава комуникације два нивоа власти. Услед тога улога надзора би требала да буде двојака. Прва улога је обезбеђивање двосмерности у комуникацији између два нивоа органа егзекутиве (републичког и локалног) кроз давање смерница за поступање. Друга би требало да буде аналитичка и да укаже на то да ли извршни органи у конкретној општини или граду могу или не могу да врше одређене послове или одређене групе послова. Све то треба да спречи да грађани и привреда трпе штетне последице неизвршавања или некавалитетног вршења јавних послова у њиховим општинама и градовима.

4. Већ је уврежено исправно становиште да без финансијске децентрализације нема децентрализације. У претходном тексту су побројани бројни прописи којима се регулише, посредно или непосредно, финансијска област односно финансирање рада органа локалних самоуправа. Сходно прописима, Република Србија је дужна да при сваком преношењу или поверавању нових послова јединици локалне самоуправе обезбеди одговарајућа средства, односно изворе прихода потребне за обављање тих послова. То је кључна, темељна поставка за вршење послова на локалу.

Упркос бројним прописима и исправном постулату, не можемо рећи да је то заокружена област без проблема у стратешком приступу, али и дневном функционисању. Компаративни приступ је показао да постоје велике разлике између Републике Србије и земаља Европске уније када је реч о укупном учешћу прихода и примања локалних самоуправа у БДП, а у корист земаља Европске уније. С обзиром на тенденције државе Србије у смислу приступања Европској унији, а посебно узевши у обзир број и сложеност послова које врше извршни органи на локалном нивоу, приходи локалног нивоа морају да се повећају. Без довољних финансијских извора послови се не могу ваљано вршити, број запослених у управама не може се повећавати, стручни људи за поједине области не могу се ангажовати, било као стално запослени, било као

консултанти. Вршење послова ствара трошкове на много тачака, почев од оних наизглед безазлених, као што је канцеларијски материјал, па преко обезбеђивања адекватног простора, све до највећих трошкова – за зараде, доприносе, али и друге издатке запослених. Други трошкови за запослене превасходно се односе на њихово оспособљавање да квалитено врше свој посао. Без стручног усавршавања, а у неким случајевима и доквалификације или преквалификације, не може да се говори о вршењу послова сходно потребама грађана и привреде, већ само о испуњавању форме.

Као и за прву групу проблема, дијалог је значајна категорија и за финансирање органа ЈЛС. Заправо, ако је дијалог сувише сложен процес, што не би требало да буде, минимум испод којег не би требало ићи јесте правовремено информисање локалних самоуправа о поверавању послова и система трансфера средстава. Уколико не постоји предвидљивост у смислу финансијске подршке или, у неким случајевима, ускраћивања или ограничавања средстава, локалне самоуправе не могу да планирају вршење својих послова, а још мање да започну са реализацијом капиталних пројеката за локални ниво. Дакле, паралелно би требало да се одвијају два процеса, оба захтевна. Један је постепено повећавање средстава која се стављају на располагање органима локалних самоуправа, а други је благовремено обавештавање органа ЈЛС, ако не двосмерна комуникација, о обезбеђивању средстава или њиховом ограничавању.

5. Трећа група проблема, која се односи на законом утврђену релацију између самих органа егzekутиве, посебно је значајна.

Према редоследу формирања, први орган егzekутиве је председник општине, односно градоначелник. Уочљиво је да се инокосном органу егzekутиве, што председник општине јесте, дају изузетно велике надлежности и двојака улога. Председник општине представља и заступа општину и наредбодавац је за извршење буџета, што представља највећи терет у расподели функција. Међутим, фокус овог питања није на оптерећености појединца већ на улози појединца у раду и поступању другог органа егzekутиве – општинске/градске управе. Сходно законским одредбама, председник општине је овлашћен да усмерава и усклађује рад управе. Почетак проблема који настаје у пракси је у непрецизности појма усклађивања, а посебно усмеравања рада управе. Вероватно је „усклађивање“ рада управе сувишно, с обзиром на то да управа има начелника управе који њен рад усклађује, па и усмерава. Начелник управе је особа одговорна за законитост рада управе и тим пре поменута овлашћења председника управе стварају одређену дозу конфузије. Осим чињенице да управа има лице које је представља, организује, води и одговара за њен рад, упитно је и са чиме председник општине усклађује рад управе, односно у чему се то усклађивање састоји. Управа, као орган егzekутиве, има свој правилник о организацији и систематизацији радних места, који сходно Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе припрема начелник управе, а усваја општинско/градско веће. Тим правилником се организација рада управе усклађује, односно поставља у смислу броја радних места, звања, квалификација запослених, али и њиховог разврставања у организационе јединице. Правилник о организацији и систематизацији радних места се доноси и у свему мора бити усклађен са одлуком о општинској управи коју усваја скупштина општине. Одлуком о општинској управи начелно се утврђује структура управе и, у складу са законским одредбама, садржина рада управе. Дакле, правилник мора да буде усклађен са општим актом који доноси скупштина као орган изабран од грађана. Осим тога, одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и

јединицама локалне самоуправе предвиђен је још један корективни фактор у смислу усклађености рада управе, а то је кадровски план који доноси скупштина општине једном годишње, уз најзначајнију општинску одлуку – одлуку о буџету. Кадровски план садржи број и структуру запослених, њихов распоред по организационим јединицама, звања запослених и планирање будућих радних ангажовања. Када се узму у обзир три поменуте чињенице, остаје упитно зашто се даје овлашћење председнику општине да усклађује рад управе, а не зна се ни како он то може и да чини.

Други део те одредбе односи се на усмеравање рада управе. Наизглед безазлена формулација у пракси може да створи бројне проблеме. Прилично је танка граница тумачења усмеравања као давања сугестија и усмеравања као налагања да управа поступа на одређени начин. Општинска управа је најмање политички орган егzekутиве. Настоји се, што је исказано и у стратешким документима, да управа треба да буде орган егzekутиве најмање оптерећен политичким променама и који треба да се састоји од стручних запослених, било да су они службеници или намештеници. У прилог те тежње је и модификована улога начелника управе који више није функционер, већ је и сам службеник као службеник на положају. Циљ којем се тежи јесте стварање једног снажног, стручног органа, који је у највећој мери растерећен политичких притисака. Рад управе и надлежност управе дефинисани су прописима. Реч је о законима, уредбама, републичким упутствима. Осим на основу републичких прописа, управа поступа и у складу са општим актима (углавном су то одлуке) које доноси скупштина општине. Дакле, рад управе је у свему уређен законима и подзаконским актима Републике Србије и општим актима скупштине јединице локалне самоуправе. Из тог разлога је сувишно, а неретко и контрапродуктивно, да рад управе и њено поступање усмерава инокосни орган, односно председник општине. Вршење послова управе и не може да буде ван прописаних оквира, па је појам усмеравања у том смислу прилично неадекватан, чак и без обзира на то од којег органа то усмеравање долази.

Већ је наведено да је улога председника општине двојака. Та друга улога се исцпрљује у односу према општинском већу јер је председник општине уједно председник општинског већа. Наиме, председник општине представља општинско веће, сазива и води његове седнице и, посебно треба нагласити, одговоран је за законитост рада општинског већа и у том смислу је дужан да обустави од примене одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону. Узевши у обзир састав већа, такво законско решење је одговарајуће јер неко треба да представља веће и да сноси одговорност за његов рад. Једино остаје отворено питање да ли је то превелико оптерећење за председника општине, посебно када се узму у обзир друге функције које врши. Када се сагледају све надлежности председника општине, оправдано може да се постави питање начина његовог избора, а тиме и начина његовог разрешења. Већ је поменута одредба Устава којом је прописано да скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, а тиме, наравно, и председника општине. Упркос томе, тешко је оспорити аргументацију да би непосредни избор председника општине ојачао његову улогу, сходно законом датим надлежностима, и да би тиме био смањен нежељени политички утицај на њега. С обзиром на прописани начин избора председника општине, у пракси је готово немогуће да се кандидује и на изборима ту функцију освоји уважени појединац који не би био део неке постојеће политичке опције. Непосредним избором би се избегло да о кандидату за председника општине одлучују централни органи политичке партије, без учешћа локалних тела политичких странака, што је само по себи супротно суштини избора органа власти на локалном нивоу. Коначно и најзначајније, председник општине изабран непосредним избором био би растерећен

притиска страначких органа и својеврсног дисциплиновања, пошто би био непосредно одговоран грађанима који су га бирали.

Општинско веће сходно законским одредбама предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, а стара се и о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине. Међутим, осим тога, општинско веће врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине.

Дакле, општинско веће је другостепени орган у поступцима које спроводи општинска управа као изворне послове јединице локалне самоуправе.²⁷⁷ Наизглед, законско решење је потпуно одговарајуће с обзиром на то да треба да постоји другостепени орган у систему локалне самоуправе који одлучује по жалбама у погледу административних поступака из корпуса изворних послова. Али, проблем је у томе што за члана општинског већа нису предвиђени услови стручне спреме ни године искуства у одређеној струци. Последица је да у саставу општинског већа често нема дипломираног правника, а постоји и више примера да општинско веће нема члана са високом стручном спремом. Описано стање и те како доводи у питање капацитет општинског већа да има улогу другостепеног органа. У таквој констелацији првостепени орган је без дилеме стручнији од другостепеног органа, па се тиме чини упитним и суштина тог законског решења. Због свега тога, пожељно је утврдити алтернативна решења за одређивање другостепеног органа. Те алтернативе могу да буду да другостепени орган чине одборници скупштине са одговарајућом стручном спремом, да другостепени орган буде формиран од више суседних јединица локалне самоуправе или да другостепени орган чине независни стручњаци који би били ангажовани од локалне самоуправе за вршење тих послова. Свака алтернатива има своје предности, али и недостатке. Када је реч о могућности да другостепени орган чине одборници са одговарајућом стручном спремом, оправдано може да се постави питање капацитета, односно да ли ће међу одборницима скупштине појединих локалних самоуправа бити појединаца потребног образовног профила. Друга могућност је да жалбену комисију чине представници више локалних самоуправа. Тиме би се постигла два циља. Први је да би се у већој мери обезбедила непристрасност тако формираног другостепеног органа, а други је да би се уједначила управна пракса у више локалних самоуправа. С друге стране, проблем је што би се у пракси ретко посезало за таквим решењем због подозривости према идеји да у одлучивању у вези са једном локалном самоуправом учествују представници друге локалне самоуправе, без обзира на то што одредбе о међуопштинској сарадњи могу да одшкрину врата у том правцу. Трећа опција је ангажовање уважених и стручних појединаца који би били професионално ангажовани за тај посао. Та могућност је вероватно и најбоља за обезбеђивање квалитета, с обзиром на то да је могућност избора чланова другостепеног органа велика, а тиме може да се постигне и потребан квалитет. Контраагумент би могао да буде да би настао ризик да се изврши фактички утицај на појединце, пошто нису део система локалне самоуправе. Без обзира на мањкавости тих алтернатива, ни за једну се не може рећи да је лошија у односу на постојеће стање. Већ поменута лимитираност стручног капацитета већа доводи у питање и другу функцију тог органа у односу на општинску управу, а то је

²⁷⁷ Изузетак од наведеног су жалбе против решења управе које се односе на поступање управе у погледу пореза на имовину. Упркос томе што је реч о изворном послу локалне самоуправе о жалбама у овим случајевима не одлучује општинско веће, већ субјекти републичког нивоа власти.

вршење надзора над радом управе. Чак и када би се занемарио тај сегмент, општинско веће нема механизам односно начин да тај надзор заиста и врши.

Општинска управа има надлежност да припрема нацрте прописа и других аката које доносе скупштина општине, председник општине и општинско веће, да извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа, да решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине, да обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине, да извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини и да обавља стручне и друге послове које утврде скупштина општине, председник општине и општинско веће.

С обзиром на претходне наводе, преостало је само да се укаже на својеврстан, посредан утицај који председник општине врши на управу посредством свог помоћника. Сходно одредбама Закона о локалној самоуправи, статутом општине може се предвидети да се за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.) постављају помоћници председника општине, а помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине. Помоћници председника општине се постављају у кабинету председника општине најдуже на период док траје дужност председника општине, а тиме су распоређени у управу, пошто је кабинет председника општине посебна организациона јединица управе. Постављање председника општине није условљено ни стручном спремом ни радним искуством и то је потпуно ствар воље председника општине. Чак и када се остави по страни изостанак квалификација за помоћника председника општине, упитна је њихова улога с обзиром на то да се постављају за области за које већ постоје запослени или читаве организационе јединице у управи. Тиме се заправо ствара непожељна конфузија у свакодневном функционисању управе јер помоћници председника издају налоге запосленима који због фактичког ауторитета помоћника председника општине те налоге извршавају, неретко не обавештавајући своје претпостављене или начелнике управе о томе. Пожељно је да се у будућим изменама Закона о локалној самоуправи размотри потреба за постојањем председника општине у мањим локалним самоуправама, односно његова улога у већим градовима.

6. Иако није први описан, за проблем монотипности можемо да кажемо да је централни и да у највећој могућој мери прожима рад и поступање органа егzekутиве на локалном нивоу. Практично, отварање сваке теме и указивање на било који проблем у раду органа ЈЛС у већој или мањој мери се тиче контекста монотипности локалне самоуправе. У Републици Србији постоји 145 општина и 28 градова, а општине, градови и град Београд имају базично исти положај, исте органе и исте надлежности (са извесним изузетком града Београда као главног града). Између градова и општина постоје незнатне, па и хипотетичке разлике у надлежностима, које се односе на могућност да се градовима делегира већи обим поверених послова. Повећање броја градова са пет на 28 није донело помаке у смислу ублажавања монотипности као системске препреке за функционисање органа егzekутиве. С једне стране, пред органе мањих локалних самоуправа ставља се готово немогућ задатак да обављају све прописане (било изворне, било поверене) послове, док се, с друге стране, велике средине онемогућавају да се природно развију као административни центри.

Последице монотипног приступа су у одређеној мери ублажене чињеницом да су готово све јединице локалне самоуправе у Републици Србији релативно велике и многољудне (узевши у обзир законски лимит да општина мора да има најмање 10.000 становника), али тиме оне нису ни изблиза неутралисане, па чак ни значајније умањене. Разлике између локалних самоуправа су превелике и разноврсне, што на најнепосреднији начин утиче на капацитете њихових органа егzekутиве, а на првом месту општинске управе. Већ су поменуте велике разлике у површини између локалних самоуправа, али и још веће разлике у броју становника. Ништа мање разлике нису ни у финансијским капацитетима између појединих локалних самоуправа, а на све то треба додати специфичности појединих градова и општина које представљају привредне или туристичке центре. Заправо, то што је нека општина туристички центар до неке мере је растеређује финансијских потешкоћа, али је, с друге стране, ставља пред значајне инфраструктурне изазове због сезонског прилива туриста, уз ограничене могућности, пре свега инспекцијских и комуналних служби управе да севисирају потребе општине у том периоду. Те различитости не треба игнорисати.

Локалне самоуправе, пре свега оне са малим бројем становника, немају довољну кадровску базу, односно немају довољно стручних појединаца који би могли да учествују у раду егzekутиве, како би се њени послови вршили на задовољавајући начин и испуњавала законом загарантована права грађана и привреде. Тај проблем је, заправо, растући. Миграторни процеси су идентични већ годинама, па и деценијама уназад. Становништво, превасходно високообразовано, одлази у веће средине, чиме се смањује ионако ограничен кадровско-стручни капацитет појединих општина. Једна од последица је да поједине локалне самоуправе свесно крше законске одредбе и послове за које је законом прописано да их обављају лица са одређеним степеном и врстом стручне спреме раде лица која немају потребну стручну спрему. С обзиром на величину и сложеност проблема, он се не може решавати једноставним захватима попут измена појединих прописа. Проблем је и социолошки и захтева ангажовање свих институција, али и политичких структура како би се обезбедила атрактивност, односно прихватљивост живота у појединим срединама. То је скопчано са финансијским капацитетима у смислу изградње инфраструктуре, путева, водоводне и канализационе мреже, редовног и квалитетног снабдевања електричном енергијом, мрежним комуникацијама. Осим тога, неопходно је изградити и одговарајуће капацитете за задовољавање потреба за културом, спортом и слично. Чак и пуко набрајање наводи на закључак да је реч о комплексном процесу да се неповољне тенденције неравномерног развоја и миграција преокрену, али је упитно да ли за њихово остварење постоје капацитети.

Истовремено би требало приступити системској реорганизацији локалних самоуправа. Једно од могућих решења је категоризација локалних самоуправа тако што би се као критеријуми узели у обзир број становника, просек буџета, површина ЈЛС. На основу тих критеријума утврђивале би се и надлежности односно поверени, па и изворни послови које би органи егzekутиве тих јединица локалних самоуправа могли да врше. Алтернатива том решењу би могло да буде додатно укрупњавање локалних самоуправа тако што би се спајале две или више мањих локалних самоуправа у једну или би се мање локалне самоуправе припајале већим. Може се претпоставити да је друга опција неизвеснија у смислу реализације и да у значајној мери и одступа од тенденције приближавања рада органа егzekутиве грађанима. Да би се обезбедило да грађани заиста могу да остваре иста права односно исти обим права ма где живели у Републици

Србији, јер сада није тако, морају се учинити напори, ма колико то било сложено, и пронаћи одређена решења.

7. Најзад, не треба заборавити ни на поједине институте и законска решења која могу да ублаже поменуте проблеме.

Међуопштинска сарадња је једна од њих и представља вид превазилажења мањкавости, пре свега, кадровских капацитета органа егzekутиве. Последњим изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из 2018. године дефинисани су сви кораци за остваривање међуопштинске сарадње. Према тим изменама, јасно је да органи локалне самоуправе (превасходно се мисли на општинску управу) могу да се удружују са органима других локалних самоуправа. Та могућност се односи не само на вршење изворних већ и на поверених послова. Разлози за прибегавање међуопштинској сарадњи јесу недовољни ресурси (кадровски и финансијски пре осталих), старење становништва, миграторни процеси, повећани стандарди у појединим областима, као што су управљање отпадом, заштита од буке и слично, и смањивање трансфера од републике. Упркос томе, концепт међуопштинске сарадње, у овом тренутку, није заживео у већој мери. Вероватно су потребни активнија улога државног нивоа власти у промовисању тог концепта, едукација преставника органа егzekутиве локалних самоуправа о томе који су кораци за остваривање међуопштинске сарадње, али и области у којима је то рационално чинити и вероватно су кључни одређени финансијски подстицаји и финансијске погодности за оне локалне самоуправе које се определе за сарадњу и удруживање са органима других општина и градова.

Треба посебно указати на то да је Законом о општем управном поступку из 2016. године дата драгоцену могућност успостављања јединственог управног места. У случајевима када је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту. Не само да је реч о институту који омогућава странкама да остваре више права на једном месту или да остваре своје право предузимајући један уместо више корака, позитивна последица јединственог управног места је и превазилажење мањкавости у раду општинских управа. Успостављањем јединственог управног места смањује се потреба за већим бројем запослених, за додатним простором, а то у крајњој линији ствара значајне финансијске уштеде за извршни орган конкретне локалне самоуправе.

Јавно-приватно партнерство је још један концепт којим се, између осталих позитивних последица, растерећује рад органа егzekутиве. Растерећења нису само финансијске природе, пошто је суштина ЈПП да приватни партнер значајне финансијске издатке за вршење одређених послова или за спровођење капиталних пројеката преузима на себе, већ је реч и о кадровском растерећењу, јер се тиме избегава да запослени у управи врше више различитих послова, чиме се углавном смањује квалитет њиховог рада и неминовно расипа фокус. Коначно, електронска управа је још једна опција за јачање капацитета органа егzekутиве. Закон о општем управном поступку, Закон о електронској управи, али и десетине других закона и подзаконских аката потпуно отварају могућности за примену електронске управе у раду органа егzekутиве на локалном нивоу. Искорак је већ учињен у виду прибављања података по службеној дужности оних података који се налазе у службеној евиденцији тог или другог органа, што странкама значајно олакшава остваривање права или извршавање обавеза. Осим тога, отворена је могућност двосмерне комуникације између органа и грађана. Све то

може да премости најпре кадровске мањкавости органа егzekутиве јер се на тај начин омогућава да се поједини послови спроводе за краће време и најзад уз значајно мање финансијске издатке.

Егzekутива у јединицима локалне самоуправе веома је сложена и пре свега разноврсна област. За сагледавање те теме не може се користити само један научни метод, али се истовремено не може превидети чињеница да побољшање рада органа егzekутиве не зависи искључиво од имплементације ваљаних идеја у одређене прописе, већ истовремено треба радити и на стварању друштвене односно политичке климе која би требало да буде погодно тло за унапређење поступања и рада извршних органа локалне власти. Елемент без којег се не може јесте време. У питању је процес, што се могло закључити из примера држава које имају развијене институције локалне власти, од којих су неке практично колевка савремене локалне самоуправе. Чак и у таквим државама унапређење рада извршних органа је континуирани напор. Уз све то, треба уважавати специфичности које постоје, уз опрез да се не прибегне пресликавању појединих решења, чиме би могли да се пониште већ остварни квалитативни помаци или концепти који представљају основ за даљу надградњу. Мањкавости у раду егzekутиве лако су видљиве јер се са њима сви суочавамо у свакодневном животу, пошто се највећи број административних потреба остварује на локалном нивоу. Оптерећење за локалне органе власти ће постати израженије како се Република Србија буде приближавала чланству у Европској унији. Наиме, још већи број послова ће обављати, пре свега, општинске односно градске управе, па треба показати спремност да се на одговарајући начин реагује одабиром квалитетних појединаца који ће ваљаним службеничким поступањем тај процес изнети, уз адекватну финансијску подршку државног нивоа усмерену ка локалним органима власти. Да би се то и остварило, да би се постигао крајњи циљ да сви грађани остварују своја права у истом обиму и на исти начин у било ком делу државе, биће потребно више радова са овом темом, више анализа са циљем уочавања проблема и нуђења решења, али и више конкретних корака усмерених ка превазилажењу препрека које су уочене у теоријским радовима и пракси.

7. ЛИТЕРАТУРА

Аристотел, *Политика*, Београд 1984.

Бојанић, Бојан, „Локална самоуправа у Србији након доношења Устава из 2006. године“, *Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)*, Ниш 2011.

Бојанић, Бојан, *Регионализација и регионална држава – уставноправни аспекти*, Косовска Митровица 2013.

Влатковић, Милан, „Територијалне јединице у Југославији“, *Правни зборник* 1–2/1996.

Влатковић, Милан, *Право локалне самоуправе*, Бања Лука 2008.

Вучетић Дејан, *Принцип супсидијарности као руководно начело при одређивању послова јединица децентрализације*, У П. Димитријевић (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Србија, Ниш, Правни факултет, 2011.

Вучетић Дејан, *Територијална организација Републике Србије*, Усклађивање права Србије са правом ЕУ, тематски зборник радова, Правни факултет, Ниш, 2014.

Гузина, Ружица, *Општина у Србији 1839–1918*, Београд 1976.

Димитријевић, Предраг, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Београд 2011.

Ђорђевић, Јован, *Основни типови локалне самоуправе*, Београд 1957.

Ђорђевић, Јован, „Марксистичка теорија о комуналном уређењу и југословенска теорија и пракса о комуни“, *Комуна Југославије* (зборник радова), Београд 1976.

Ђорђевић, Јован, *Политички систем*, Београд 1985.

Ђорђевић, Мирослав Р., *Самоуправа у грађанској и социјалистичкој мисли Србије*, Светозарево 1983.

Ђорђевић, Снежана, *Локална самоуправа*, Београд 2002а.

Ђорђевић, Снежана, „Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804–2000)“, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд 2002б.

Ђурђев, Александар Б., *Локална самоуправа*, Нови Сад 2003.

Злокапа, Здравко, „Компаративни преглед локалне самоуправе – Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија“, *Модели орга-*

низације локалне самоуправе – Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија, Београд 2008.

Илић Миле, *Локална самоуправа у балканским земљама*, Ниш, 2003.

Илић Миле, *Град у Локалној самоуправи*, Балкански Центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2001.

Илић Миле, *Локална самоуправа у Југославији*, Градина, Ниш, 1996.

Илић, Миле, „Локална самоуправа у новом Уставу Србије из 2006“, *Устав Србије – критичка анализа* (ур. Ратко Марковић, Драгутин Брчин), Београд 2007.

Илић Михајло, *Деконцентрација власти*, Политички и правни чланци, Београд, 1938.

Илић Михаило, *Административно право - теоријски део*, Београд, 1928.

Јевтић, Драгош, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Београд 1997.

Јовановић, Слободан, *Влада Александра Обреновића*, књига друга, *Сабрана дела*, том XI, Београд 1935.

Јовановић, Слободан, *Држава*, *Сабрана дела*, том VIII, Београд 1990а.

Јовановић, Слободан, *Уставобранитељи*, *Сабрана дела*, том III, Београд 1990б.

Јовановић, Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1995.

Јовичић, Миодраг, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд 1974.

Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи – елементи за једно упоредно уставно право*, Београд 1984.

Јовичић, Миодраг, *Регионална држава*, Београд 1996.

Јовичић, Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, Београд 1999.

Јовичић, Миодраг, *Локална самоуправа*, Београд 2006.

Кристић, Саша, *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, Београд 2006.

Кузмановић, Рајко, „Институције непосредне демократије у функционисању локалне самоуправе“, *Локална самоуправа* 7–8/2001.

- Лакочевих, Бранка, *Државна управа и локална самоуправа у Црној Гори*, Подгорица 2017.
- Лукић, Радомир, „Локална самоуправа“, *Социолошки речник*, Београд 1982.
- Маринковић, Радивоје, Саво Марковић, *Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918*, Београд 1995.
- Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Београд 1998.
- Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995.
- Марковић, Ратко, „Устав Републике Србије од 2006. – критички поглед“, *Устав Србије – критичка анализа* (ур. Ратко Марковић, Драгутин Брчин), Београд 2007.
- Марковић, Ратко, *Уставно право – приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2009.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд 2014.
- Марковић, Светозар, „Општина“, *Целокупна дела*, књига XI, Београд 1987.
- Милосављевић, Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд 2005.
- Милосављевић, Бојан, Марко Станковић, „Комитет региона – демократска снага Европске уније“, *Европско законодавство* 56–57/16.
- Миловановић, Добросав, *Правно устројство локалне самоуправе*, Београд 1994.
- Миловановић Добросав *Изградња модела локалне самоуправе у Србији*, Локална самоуправа, БЦЛС, Ниш, бр. 1/1997.
- Миловановић, Милован Ђ., *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд 1997.
- Мујовић, Ранко, „Европска повеља о локалној самоуправи и наша локална самоуправа“, *Локална самоуправа* 2/1997.
- Никић, Федор, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Београд 1927.
- Павловић, Марко, *Правна европеизација Србије 1804–1914*, Крагујевац 2008.
- Пајванчић, Маријана, *Уставно право – уставне институције*, Нови Сад 2007.

- Пајванчић, Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009.
- Поповић, Славољуб, *Правни положај општина и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, прва књига, Београд 1984.
- Prelot, Marcel, *Политичке институције*, Загреб 2002.
- Раичевић, Божидар, „Финансирање локалне заједнице“, *На трагу предузетничке улоге: Модернизација локалне власти*, Београд 2002.
- Република Србија, Републички завод за статистику, *Општине и региони у Републици Србији* (исправљено издање), Београд 2016.
- Пусић, Еуген, *Управни системи*, том I, Загреб 1985.
- Пусић, Еуген, „Локална самоуправа“, *Реформа локалне самоуправе*, Загреб 1990.
- Симовић, Војислав, *Комунални систем и комунална политика*, Београд 1966.
- Спекторски, Евгеније Васиљевич, *Држава и њен живот*, Београд 2000.
- Станковић, Марко, *Локална самоуправа у Србији*, Београд 2015.
- Станковић, Марко, *Право локалне самоуправе*, Београд 2018а.
- Станковић, Марко, *Уставни систем Краљевине Србије уочи Великог рата*, Београд 2018b.
- Станковић, Марко, *Територијална организација Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 2019.
- Стефановић, Јован, *Уставно право Југославије и компаративно право*, књига I, Загреб 1965.
- Свирчевић, Мирослав, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878–1914)*, Београд 2009.
- Томић Зоран *Управно право*, Номос, Београд 1991.
- Томић Зоран *Управно право - систем*, Београд, 1998.
- Фира, Александар, „Комуна као основна друштвено-политичка заједница у новом Уставу СФРЈ“, *Комуна Југославије* (зборник радова), Београд 1976.
- Фридрих, Карл Јоаким, *Конституционална демократија – теорија и пракса у Европи и Америци*, Подгорица 2005.
- Цицерон, *Држава*, Београд 2002.

Шелдрејк, Марк (Sheldrake, Mark), „Карактеристике и традиције локалне управе у Великој Британији“, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд 2002.

Шимовић, Јуре, „Финансирање локалне самоуправе“, *Реформа локалне самоуправе*, Загреб 1990.

ЛИТЕРАТУРА НА СТРАНИМ ЈЕЗИЦИМА

Agranoff, Robert, „Relations between Local and National Governments“, *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Oxford 2014.

Anderson, William, *The Units of Government in United States*, Chicago 1945.

Baldersheim, Harald, „Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries“, *Local Government at the Millenium*, Wiesbaden 2002.

Barnett, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*, London – Sydney 2002.

Byrne, Tony, *Local Government in Britain: Everyone's Guide to How it All Works*, London 1990.

Dillon, John F., *Commentaries on the Law of Municipal Corporations*, Boston 1911.

Elcock, Howard, *Local government – Policy and management in local authorities*, Third edition, London – New York 1994.

Humes, Samuel, *The Structure of Local Governments throughout the World*, The Hague 1959.

Larsen, Helge, „Directly Elected Mayors: Democratic Renewal or Constitutional Confusion?“, *Local Government at the Millenium*, Wiesbaden 2002.

Lockard, Duane, „Local Government“, *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed. David L. Sills), Vol. 9, New York 1968.

Loughlin, Martin, „The Constitutional Status of Local Government“, *Local Democracy and Local Government*, London 1996.

Morphet, Janice, *Modern Local Government*, London 2008.

Panara, Carlo, „The contribution of local self-government to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance“, *Local Government in Europe – The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*, New York 2013.

- Panara, Carlo, Michael Varney, „Local government in the EU multilayered system of governance“, *Local Government in Europe – The ‘fourth level’ in the EU multilayered system of governance*, New York 2013.
- Popović, Dragoljub, *European Regionalism – A Challenge to New Democracies*, Helbing & Lichtenhahn, Bale – Geneve – Munich 2002.
- Pratchett, Lawrence, David Wilson, „What Future for Local Democracy?“, *Local Democracy and Local Government*, London 1996.
- Robson, William, „Local Government“, *Encyclopedia of the Social Sciences* (eds. Edwin R. A. Seligman, Alvin Johnson), Vol. IX, New York 1933.
- Sedler, Robert A., *Constitutional Law in the United States*, Second Edition, Kluwer Law International, London 2014.
- Stanković, Marko, Bojan Milisavljević, „Reform of Local Self-Government in Serbia – Internal Legal Framework and EU Integration“, *Lex Localis* 16, 1/2018, January, 25–45.
- Stanković, Marko, Vladimir Vuletić, „Amendments to the Serbian Law on Local Self-Government 2018 – Goals and Achievements“, *Lex Localis* 17, 4/2019, October, 917–938.
- Stanković, Marko, *Administrative Districts in the Republic of Serbia – Constitutional Status and Perspectives*, Belgrade 2018.
- Stedman, Murray S., *State and local Governments*, Cambridge 1978.
- Steytler, Nico, „Comparative Conclusions“, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montreal 2009.
- Stoker, Gerry, „Introduction: Trends in European Local Government“, *Local Government in Europe: Trends and Developments*, London 1991.

БИОГРАФИЈА

Кандидат Милош Станојчић рођен је 3. децембра 1976. у Београду. Основну школу у Шапцу и средњу школу у Шапцу завршио је са одличним успехом. Године 1995. уписао је Правни факултет Универзитета у Београду.

Јуна 2000. дипломирао је на Правном Факултету Универзитета у Београду, а мастер академске студије на истом факултету на катедри за јавно право (управно-правни подмодул) уписао је 2014. године. Октобра 2015. је стекао звање мастер правник, са просечном оценом 10 на мастер студијама.

У школској 2015/2016. години уписао је докторске академске студије на Правном факултету у Београду, Управноправна ужа научна област.

Радно искуство стекао је у Окружном јавном тужилаштву у Шапцу, као и Окружном суду у Шапцу. Правосудни испит је положио 2000. године, а у периоду од 2005. године до 2014. године вршио је функцију начелника Градске управе Шабац, док је од 2015. године до данас адвокат и независни консултант. Као правни консултант учествовао је односно водио пројекте Светске банке, Савета Европе, Сталне конференције градова и општина, као и многих других домаћих и међународних субјеката. Наведени пројекти су се углавном односили на унапређење рада јавне управе у Републици Србији, као и унапређење поступања локалне самоуправе, али и тужилачког система Републике Србије. Учествовао је као члан радне групе у изради нацрта Закона о комуналној полицији („Сл. гласник РС“ број 51/09), Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, као и других закона и подзаконских аката. Добитник је награде за најбољу примену Закона о јавним информацијама од јавног значаја у Републици Србији. Акредитовани је предавач од стране Савета за стручно усавршавање за 16 различитих области. Течно говори и пише на енглеском језику и има основни ниво знања италијанског језика.

У току свог школовања на докторским академским студијама, кандидат Милош Станојчић је сачинио научни рад „Настанак и развој јужнотиролског модела аутономије“, који је објављен у водећем научном часопису националног значаја (M51) *Култура полиса*, Нови Сад, 2018, број 37, стр. 153-168.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Милош Станојчић
Број индекса: ДС 2015-22

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**„Егзекутива у јединицама локалне самоуправе Републике Србије у светлу
компаративних искустава“**

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 25. август 2022. г.

Милош Станојчић

образац изјаве о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Милош Станојчић

Број индекса: ДС 2015-22

Студијски програм: Право, Уставноправна ужа научна област

Наслов рада: **„Егзекутива у јединицама локалне самоуправе Републике Србије у светлу компаративних искустава“**

Ментор: проф. др Добросав Миловановић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 25. август 2022. г.

Милош Станојчић

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Егзекутива у јединицама локалне самоуправе Републике Србије у светлу компаративних искустава“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 25. август 2022. г.

Милош Станојчић

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.