Проф. др Миле ИЛИЋ
Учитељски факултет у Врању
Универзитет у Нишу

УДК 342.25:341(4-672ЕУ)
- стручни рад -

ХАРМОНИЗАЦИЈА НАШЕГ НАЦИОНАЛНОГ ЗАКОНОДАВСТВА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ СА САВРЕМЕНИМ ЕВРОПСКИМ ТЕНДЕНЦИЈАМА

Сажетак: *Више година у Републици Србији функционише систем локалне самоуправе на новим уставним основама, са проценом да је он, у доброј мери, усклађен са правом Европске уније у овој области. Анализа (фрагментарна) је показала да је, такође, усклађен и са Европском повељом о локалној самоуправи, као кровним документом у овој области.*

Пракса је, у значајној мери, потврдила одређена решења, али постоји потреба да дође до одређених промена при евентуалној измени Закона о локалној самоуправи.

Важећи прописи из области локалне самоуправе, на релативно нови начин, уређују материју локалне самоуправе у Србији. Може се запазити да та правна регулатива обухвата бројне европске стандарде у овој области, што говори о њеној усклађености са савременим европским тенденцијама у области локалне самоуправе.

Значај локалне самоуправе, све више, добија на актуелности са демократизацијом друштвених односа у нашој држави, јер што је развијенија локална самоуправа, то је виши ниво демократије у једном друштву.

Кључне речи: *локална самоуправа, хармонизација, право Европске уније.*

Локална самоуправа је подручје које заокупља велику пажњу јавности. По степену развоја локалне самоуправе процењује се степен демократизације друштвених односа у једној држави.

Грађанима је стало да локална самоуправа буде развијенија јер се у том случају ефикасније остварују њихова права, а држава углавном тежи да задржи што већи део својих надлежности. Међутим, сматрамо да никада није довољно послова које врше органи локалних заједница, и стално се залажемо за проширење њиховог делокруга.

У последње време се посебно актуелизује значај локалне самоуправе, нарочито у свеобухватном процесу хармонизације нашег правног система са тзв. правом Европске уније, па треба очекивати и даље промене у нашем законодавству у складу са тим.

Очигледно је да је наш систем локалне самоуправе у значајној мери усклађен са европским стандардима у овој области, пре свега са Европском повељом о локалној самоуправи.

Такође, може се запазити да су решења у нашем законодавству у овој области слична законским решењима у балканским државама, а скоро идентична са решењима у државама бивше СФРЈ.

Примећује се да наш важећи устав има мало другачија решења у овој области од претходног и да није начињен неки радикални приступ. Но, у оквиру постојећих уставних решења закони у области локалне самоуправе предвиђају доста новина у односу на раније законе и просто се може закључити да у формално-правном, а и суштинском смислу, наш систем локалне самоуправе у доброј мери прихвата решења која су карактеристична за модерне демократске европске државе.

Фрагментарни осврт који следи недвосмислено потврђује овај утисак.

1. Усклађеност Закона о локалној самоуправи Србије са Европском повељом о локалној самоуправи

Темељни акт међународног карактера из области локалне самоуправе је Европска повеља о локалној самоуправи.¹ Ратификовале су је 43 државе, а Србија је донела закон о ратификацији Европске повеље тек 2007. године (*Сл. гл. РС*, 70/2007), међу последњим европским државама.

Пошто је и наша земља потписник Европске повеље о локалној самоуправи, постоји обавеза да своје законодавство и целокупну нормативну регулативу из ове области усклади са Повељом.

У односу на ово опредељење може се оценити да то није потпуно учињено, али има се утисак да се наше национално законодавство све више прилагођава решењима из Повеље са сваким новодонетим законом који регулише проблематику локалне самоуправе.

У односу на члан 2 Повеље може се констатовати да су принципи локалне самоуправе, утврђени нашим уставом, као основни, темељни принципи државе, а њихова потпунија разрада је учињена националним законодавством, тј. Законом о локалној самоуправи, пре свега, и неким комплементарним законима (Закон о локалним изборима, на пример).

У односу на члан 3 Повеље, којим се успоставља концепт локалне самоуправе, може се уочити да је дефиниција локалне самоуправе из Повеље садржана у нашем закону скоро идентична као у Повељи. Такође, начин вршења локалне власти, који је дефинисан Повељом, примењен је слично или готово идентично у смислу начина избора и конституисања представничких, извршних и управних органа, али и задржавањем непосредних облика изјашњавања грађана по питањима утврђеним статутима јединица локалне самоуправе (референдум, збор грађана и др.).

Члан 4 Повеље се односи на делокруг локалне самоуправе. Наиме, како је предвиђено, изворна делатност локалне заједнице ће се утврђивати уставом или њиховим статутом, што је урађено и у нашој пракси, као и принцип да се локалним органима поверава извршавање неких послова државе у складу са специфичностима тих средина. Може се једино уочити

¹Европска повеља је усвојена у Стразбуру од стране Савета Европе 1985. године.

да у закону нису до краја разрађена решења из Повеље – локалне власти ће имати потпуно право да својим локалним условима прилагоде остваривање поверених послова и да ће бити консултовани у процесу доношења одлука виших органа и државе, пре свега, о стварима које се тичу њих самих.

Решење из члана 5 Повеље о заштити граница локалних заједница у смислу консултовања локалног становништва у случају промене граница је, углавном, прихваћено.

Члан 6 Повеље се односи на организацију управе. Из Повеље је прихваћено да локалне власти могу успоставити аутономну структуру управних органа у складу са својим потребама и запошљавати компетентне кадрове за обављање управне делатности.

Члан 7 Повеље предвиђа да локални функционери требају обављати функције са одговарајућом накнадом за рад и рефундацијом изгубљених трошкова, али и да не могу обављати инкопатибилне функције са својим “локалним” функцијама. Ова решења се не предвиђају законима, али се зато уређују, пре свега, статутима локалних јединица, што је код нас и учињено.

У члану 8 Повеље говори се о управном надзору над радом локалних власти. Принцип законитости, на који се указује у овом члану, примењен је у нашем националном законодавству. Није примењен принцип да се у управном поступку сагледава целисходност донетих аката локалних органа.

О изворима финансирања локалних власти говори се у члану 9 Повеље. Највише одступања од Повеље у нашим законима се односи на ову област, тако да практично локалним заједницама није обезбеђен прави фискални суверенитет на који се указује у Повељи. Мало је локалних извора прихода, постојећа средства, углавном, „не покривају“ послове локалне заједнице. За врло ограничени део средстава локалне власти могу да утврђују стопе за њихово захватање и то, углавном, приходе који нису финансијски издашни.

У потпуности је испоштован члан 10 Повеље о праву локалних власти на удруживање и сарадњу.

Што се тиче члана 11 Повеље, који говори о заштити локалне самоуправе, иако је предвиђено право на правна средства локалних власти ради слободног обављања својих дужности, може се приметити да у нашем националном законодавству није довољно разрађена ова одредба.

2. Компаративни приказ уређења система локалне самоуправе у балканским земљама по неким битним карактеристикама

Очигледно је да је локална самоуправа подручје коме се у свим балканским земљама придаје одговарајући значај, о чему говори и чињеница да су у многима од њих у последње време донети нови закони, који представљају усклађивање ове материје са европским стандардима. Такође, приметно је да се доносе и нови прописи који на специфичан начин уређују поједина питања локалне самоуправе (статус града, положај органа који врше јавна овлашћења, територијалну организацију и сл.).

Заједничка карактеристика свих система локалне самоуправе је да је она подигнута на ниво уставних принципа, али да се у уставима не иде даље у разраду тих принципа, већ се то препушта законодавству. Друга општа карактеристика је да се свуда појављује општина као основна јединица локалне самоуправе и да се полако напушта монотипски концепт локалне самоуправе образовањем јединица другог степена локалне самоуправе (области) или формирањем интермедијарног облика између општина и државе. Међутим, овај концепт још увек није свуда заокружен и доста је неконзистентан.

Са становишта остваривања ширих грађанских права локалног становништва запажа се веома изражен степен централизације у свим областима и доста сужен простор за аутономно уређивање односа у локалној заједници, што је негативна тенденција која се мора стрпљиво превазилазити. Такође, запажа се негативна пракса ограничавања и сузбијања фискалног суверенитета општина, а постојање ширег дијапазона локалних јавних прихода је битан предуслов за већи степен локалне самоуправе. Због тога, питање финансирања локалне самоуправе мора битно другачије да буде решено.

Позитиван је наговештај да се питање главних градова и престоница држава регулише прописима који уважавају специфичну позицију ових средина, као и покушај да се разграниче компетенције градова од надлежности општина и да се тиме изведе јасан вишетипски систем локалне самоуправе, што је, нажалост, још увек спорадичан случај који је присутан само у неким државама.

Што се тиче нормативног уређивања односа, евидентно је ограничавање самосталности локалних заједница да аутономно уређују односе, па је нормативна регулатива, где је има, ограничена државном регулативом. Отуда је могућност општина да на специфичан начин уређују односе на својој територији, уважавајући специфичне услове у којима оне егзистирају – минимална.

У погледу органа јединица локалне самоуправе ситуација је скоро идентична у свим земљама. Свуда постоје представнички органи (скупштина или савет), извршни органи (извршни одбор, веће) и органи управе. Њихове функције су свуда исте, а сличан је и начин њиховог избора и конституисања. Једина разлика је што се негде представнички органи бирају по већинском изборном систему, а негде по партијским листама (пропорционални систем).

На челу представничких органа се налазе председници скупштина општина или градоначелници, а њихове надлежности су различите у том смислу да где се градоначелници бирају непосредно и њихова су овлашћења већа, и обрнуто. То говори и о различитим изборним системима који се примењују на локалном нивоу.

Карактеристично је да су надзорна и контролна овлашћења централних органа у односу на локалне органе слична, али је и заштита права локалне самоуправе свуда оскудна. Чак се и механизми утицаја централних органа на локалне скоро не разликују.

У погледу остваривања непосредног учешћа грађана у одлучивању скоро у свим земљама постоје референдуми и грађанске иницијативе, као најважнији облици тога одлучивања.

Надлежности општине су скоро идентичне, тако да свуда постоје оригинални послови, и тај самостални делокруг одлучивања чине, у ствари, најважнија животна питања грађана у локалној заједници. Држава, са друге стране, у свим земљама преноси на органе локалне самоуправе део својих послова и за те пренете послове преноси и средства за њихово реализовање.

И на крају, свуда је присутан процес доношења нових закона о локалној самоуправи, где се поједина решења усклађују са новонасталим друштвеним условима, или су ти закони већ усвојени.

Све балканске земље су потписнице Европске повеље о локалној самоуправи. Притом треба имати у виду да су републике бивше СФРЈ наставиле са применом повеље и касније када су постале самосталне државе, не усвајајући је касније формално у новим државама.

3. Упоредни приказ ранијих и садашњих уставних решења о локалној самоуправи

Ако се направи упоредно-правна анализа уставних решења о локалној самоуправи у досадашњем и садашњем уставу може се запазити да нема великих разлика.

У ранијем уставу (чл. 7) је било предвиђено да је општина територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, да је град Београд посебна територијална јединица, а да се територијално организовање Републике утврђује законом. Међутим, по чл. 188 важећег устава у равноправном статусу су јединице локалне самоуправе (општине, градови и град Београд). Дакле, анализирајући претходни устав, а то је разрађено актуелним Законом о локалној самоуправи, општина је основна, а град Београд посебна територијална јединица локалне самоуправе, при чему је разлика између општина и градова у томе што је чланом 117 ранијег устава било предвиђено да се поједина општина може утврдити као град ако се на њеној територији образују две или више градских општина, док по садашњем уставу (чл. 189) нема ове формалне обавезе, већ ће се Законом о локалној самоуправи утврдити критеријуми за образовање градова.

Позиција главног града, тј. града Београда је била уређена чланом 118 ранијег устава, а по новом уставу (чл. 189), положај Београда се уређује законом о главном граду.

И по ранијем и по садашњем уставу и градови и главни град имају надлежности које имају општине, али им се законом могу поверити и други послови Републике.

Уставна обавеза по ранијем уставу да нека територијална заједница може да има статус града ако има најмање две градске општине у свом саставу је трансформисана у могућност да се статутом града може предвидети да се на територији града организују две или више градских општина.

Оба устава упућују на то да се територијална организација Републике уређује законом (донет је крајем 2007). То потврђује и доношење новог закона о локалној самоуправи, затим закона о главном граду, а могуће и закона о градовима. Сви ови закони, укључујући и Закон о локалним изборима донети су крајем 2007, осим закона о градовима, који, додуше, није уставна обавеза.

У погледу основних уставних решења о финансирању локалне самоуправе скоро да нема разлике у ранијем и садашњем уставу.

У ранијем уставу (чл. 69) предвиђено је да град Београд и општине имају буџете у којима се исказују сви приходи и расходи и да се средства буџета обезбеђују из пореза и других прихода (утврђују се према економској снази обвезника). У овом Уставу је утврђена обавеза при доношењу закона и других прописа да се прецизира да ли су обезбеђена средства у буџету за њихово остваривање.

У садашњем уставу (чл. 188) је предвиђено да се послови локалне самоуправе финансирају из њихових изворних прихода и из буџета Републике или аутономне покрајине, а у члану 190 (који се односи на надлежности општине) је предвиђено да општина самостално доноси свој буџет и завршни рачун, да би у члану 191 било прецизирано да ова акта у општини усваја скупштина општине. Члан 91 важећег устава предвиђа да се средства за финансирање послова локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода и да се обавеза плаћања пореза заснива на економској моћи обвезника. Према томе, скоро да нема никаквих разлика између ранијег и садашњег устава у погледу финансирања локалне самоуправе, осим у формалном приступу – у старом уставу све ове одредбе налазе се на истом месту, а у новом су различито структуриране.

Такође, у члану 92, који се односи на буџет, уређено је да јединице локалне самоуправе имају буџете у којима се исказују сви приходи и расходи. У погледу надлежности општина нема разлике између новог и старог устава. У члану 113 старог устава се налазе исте надлежности које су касније дефинисане у члану 190 у новом уставу. Једина разлика је да су у новом уставу изостављене тачке 6 и 7 члана 113 ранијег устава које су предвиђале да „општина извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије је извршење поверено општини, и обезбеђује извршење прописа и других општих аката општине, образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад“.

Нови устав (чл. 190) у односу на ранији предвиђа да општина утврђује симболе општине и њихову употребу и да се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и да самостално управља општинском имовином.

4. Новине у законима који уређују локалну самоуправу у Србији у односу на претходне законе

Велики број правних аката уређује, у целини или делимично, локалну самоуправу, па их је немогуће на једном месту набројати. Не постоји кодификација такве врсте. На локалном нивоу се реализује много

послова, органи локалне самоуправе морају спроводити велики број материјалних прописа, па се, чак, процењује да се око три четвртине свих донетих прописа односи, у одређеној мери, на локалне заједнице.

Међутим, најбитнији прописи који уређују практично систем локалне самоуправе у нашој земљи су:

- Устав
- Закон о територијалној организацији Републике Србије²
- Закон о локалној самоуправи
- Закон о локалним изборима и
- Закон о главном граду

Сва четири закона донета су 2007. године.

Од значаја је и Закон о финансирању локалне самоуправе,³ који је донет 2006. године.

Постоје и посебни закони који уређују поједине области друштвеног живота и којима се јединицама локалне самоуправе поверавају или преносе послови из надлежности Републике. То су тзв. „секторски закони“ (нпр. Закон о социјалној заштити, Закон о високом образовању). Појединим законима се уређује процедура у раду органа локалне самоуправе (нпр. Закон о општем управном поступку).

Међутим, правна регулатива локалне самоуправе није доведена до краја јер недостаје још један важан закон – Закон о радно-правном статусу запослених у органима локалне самоуправе, чији је нацрт припремљен за даљу процедуру. По мом мишљењу, недостаје и закон о градовима да би се заокружила правна регулатива у области локалне самоуправе. На тај начин би се у потпуности уредио систем локалне самоуправе код нас, и не би било материје која није правно (законски) уређена у овој области.

Основни нормативни акти којима се уређује спровођење прописа из области локалне самоуправе у јединицама локалне самоуправе су статут општина и градова.

На основу њих се доносе пословници о раду скупштина општина и градова и велики број других аката који морају да буду у складу са статутима.

Питање територијалне организације Републике је раније било уређено јединственим законом који је регулисао локалну самоуправу и територијалну организацију заједно. Доношењем посебног Закона о територијалној организацији 2007, поред већ постојећа четири града (Ниш, Нови Сад, Крагујевац, Приштина) и града Београда, још 19 општина добило је тај статус, тако да данас постоји 23 града у Републици.⁴ Тиме је створена могућност за даље суштинско успостављање вишетипског карактера локалне самоуправе. Градови су код нас по први пут успостављени након

²Сва четири закона су објављена у „Службеном гласнику РС“ бр. 129/2007.

³Овај закон је објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 62/2006.

⁴У Републици Србији постоји 150 општина, 23 града и град Београд. Од тога је на територији АП Војводине 39 општина и 6 градова, а на територији АП Косова и Метохије 28 општина и 1 град.

измена закона из 1991, али осим њиховог дефинисања као јединица локалне самоуправе (као и код општина), није постојала друга дефиниција (која би их разликовала од општина) нити су били дефинисани критеријуми за њихово оснивање, што је учињено новим законом.

Једна територијална заједница може бити проглашена општином ако има најмање 10.000 становника или мање, када за то постоје посебни економски, географски и историјски разлози.

Да би нека постојећа општина била проглашена градом мора да има најмање 100.000 становника, али у неким случајевима када постоје посебни економски, географски и историјски разлози не тражи се као услов овај број становника. Сада код нас 10 средина нема 100.000 становника, а проглашене су градовима.

У ранијем уставу је једино било дефинисано да једна локална заједница може бити проглашена градом ако у свом саставу има најмање две општине, што је био формални критеријум. Због ових услова, који реално нису у протеклом периоду могли бити испуњени, није било одређивања нових градова иако је било доста политичких захтева у том смислу. Уставом је утврђено да градови имају надлежности које имају и општине, али им се могу поверити и нови послови. Нови закон о локалној самоуправи је тако предвидео образовање комуналне полиције као нову надлежност градова, што је уређено новим, посебним законом, и то је скоро једина надлежност која је примењена у пракси, где се разликују градови од општина.

По садашњем уставу образовање најмање две градске општине у саставу града није обавезно, па градови аутономно, својим статутима, уређују постојање градских општина и сва питања везана за њихов рад.

Градске општине немају статус јединица локалне самоуправе по свом правном положају.

Због свега овога јавља се потреба за доношењем посебног Закона о градовима, да би се направила разлика између њих и општина, чиме би практично у Србији био уведен вишетипски карактер локалне самоуправе.

Новине у Закону о територијалној организацији у односу на ранију регулативу су следеће:

- Оснивање, спајање, промене и укидање нових јединица локалне самоуправе могуће је само по претходно одржаном референдуму, који расписује Народна скупштина, а који је саветодавног карактера. Иницијативу у овом смислу може поднети скупштина општине или 10% бирача, уз анализу ефеката који се очекују и одговарајући графички приказ.
- У надлежности Владе је да прописује начин обележавања и означавања назива насељених места, улица, тргова и зграда, као и вођење регистра кућних бројева, улица и тргова, а то до сада није било регулисано у чијој је надлежности.

У нашем концепту локалне самоуправе скупштина општина је најважнији и „највиши“ орган локалне самоуправе и има доминантнију улогу у односу на извршне органе (општинско веће и председника општине).

По ранијем закону, захваљујући непосредном начину избора председника општине, није постојала његова директна одговорност према представничком органу (скупштини). Он је успостављао често партнерски однос према скупштини, па је било и доста блокада у функционисању локалних власти. Пракса је у прошлости показала да је највећи проблем био у општинама које су имале скупштинску већину и председника општине из различитих политичких групација, због чега је често долазило до парализе рада локалних органа. Нови закон отклања раније проблеме, пошто се јасно показало да то не може бити питање добре воље, већ мора бити јасно уређен и регулисан однос.

Новине у Закону о локалној самоуправи су следеће:

- Утврђени су критеријуми за проглашавање неке територијалне заједнице општином и градом, јер их до сада није било, а то је, пре свега, број становника.
- Постоји могућност сарадње, удруживања и повезивања више општина у смислу формирања заједничких органа, служби, предузећа и установа, ради обављања заједничких функција, уз њихово заједничко финансирање.
- Формирање градских општина у оквиру градова није обавеза него могућност.
- Незнатно је повећан број послова које обавља општина из своје изворне надлежности:
 - она доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређивању општег оквира за привређивање у општини;
 - детаљније регулише питања везана за социјалну заштиту и установе у овој области, као и у области културе и код организација социјално-хуманитарног карактера.

Посебно се дефинише да општине обављају, поред досадашњих, и послове инспекцијског надзора из области просвете и здравства.

- Уводи се комунална полиција као нова надлежност градова која је регулисана посебним законом.
- Скупштина општине бира председника општине, на предлог председника скупштине општине, из реда одборника, коме избором за председника општине престаје одборнички мандат.
- Прецизиран је моменат конституисања скупштине општине, а то је избор председника скупштине и постављање секретара скупштине, што је до сада било непрецизно уређено.
- Председник општине и његов заменик су на сталном раду, а председник скупштине општине и његов заменик могу бити на сталном раду.

- Предвиђа се могућност да седницу скупштине општине може да сазива председник општине, општинско веће или 1/3 одборника, а ако то не учини председник скупштине општине у року од 7 дана од подношења захтева овлашћеног предлагача, седницом онда председава одборник кога одреди овај предлагач, а седница се одржава у року од 15 дана од подношења захтева.
- Проширују се надлежности општинских већа, тако да су она предлагачи, не само буџета, већ и статута, других одлука и акта које усваја скупштина општине, што је до сада било у надлежности председника општине који је изгубио ово ексклузивно „предлагачко“ право.
- Општинско веће доноси и одлуку о привременом финансирању општине ако се не усвоји буџет у законском року.
- Председник општине „не извршава и не стара се о извршењу одлука и других аката скупштине општине, већ то чине општинска већа, нити „предлаже одлуке и друге акте које доноси скупштина“, што чини општинско веће, али се „не стара ни о извршавању поверених послова Републике“, као што „не предлаже начелника општинске управе“.
- Општинско веће бира начелника општинске управе, а не скупштина као до сада, на основу објављеног јавног огласа и то са мандатом од 5 година.
- Чланови општинског већа више не могу бити одборници као до сада, а њих предлаже кандидат за председника општине, а не као до сада изабрани председник општине.
- Општинска управа је сада орган општине.
- Не постоје функције општинског менаџера и општинског архитекте, али постоји могућност да председник општине изабере 3 (а у градовима 5) помоћника за различите области.
- Уводи се обавеза формирања месних заједница у селима. У месним заједницама се могу обављати послови општинске управе које им општина повери на вршење.
- Смањен је број потписа грађана за покретање грађанске иницијативе од 10% на 5% бирача.
- Ако скупштина општине распише референдум ради уређивања неког питања из своје надлежности, а на предлог најмање 10% бирача, одлука на референдуму је за њу обавезна и не може је изменити, ни на који начин, пре истека године дана од њеног доношења.
- Општина управља својом имовином, у складу са посебним законом (који је донет).
- Унете су посебне одредбе о јавности рада у локалној самоуправи, јер их до сада није било.

- Поред постојећих, као нови разлог за распуштање скупштине општине предвиђено је да се то чини и „уколико у року од месец дана скупштина не изабере своје извршне органе (председника општине и општинско веће)“.
- Новина је и да се при образовању привременог органа уместо распуштене скупштине води рачуна о политичком и националном саставу одборника распуштене скупштине.
- Више не постоје досадашњи разлози за опозив председника општине, већ се утврђује само могућност његовог разрешења на образложени предлог 1/3 одборника.
- Није обавезно да се тражи сагласност надлежног министарства за симболе јединице локалне самоуправе (грб и заставу).
- Изостављено је формирање савета за заштиту и развој локалне самоуправе.
- Из Закона о локалној самоуправи је изостављен део који се односи на финансирање послова јединица локалне самоуправе, јер је то уређено посебним законом, с тим што се међу надлежностима општине наводи „да она утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада“.
- Уместо заштите права локалне самоуправе пред Управним судом, дата је могућност подношења жалбе Уставном суду.
- Влада је дужна да обустави од извршења општи акт општине ако сматра да он није сагласан са Уставом, а до сада је то била могућност.

И по садашњем закону постоји пропорционални изборни систем за одборнике који је актуелизовао тзв. „власништво над мандатима“.

Ранији прописи су предвиђали, поред осталог, да одборницима престане мандат истог тренутка када им престане чланство у политичкој странци, на чијој кандидатској листи су били. Међутим, Уставни суд је утврдио да је то законско решење у супротности са Уставом, па су после тога политичке странке почеле да од својих одборника прибављају тзв. „бланко оставке“, што је, иначе, била законска могућност, а што је био начин за спречавање одборника, док им траје мандат, да напуштају политичку странку на чијој листи су и изабрани или да наступају противно политичким ставовима тих странака и да се тиме обезбеди до краја мандата стабилност локалне власти. Ако би се тако понашали, политичке странке би им одузимале мандате и на њихово место одређивале друге одборнике.

У међувремену су од стране Уставног суда поништене ове одредбе, па су власници мандата постали сами одборници. То је довело до регруписавања одборника, и често се у току мандата мењала власт, јер су одборници мењали политичку припадност.

Све ово је поново актуелизовало разговоре о увођењу већинског изборног система, где се у први план ставља личност кандидата. Омогућено је да се против свих одлука скупштине општине, које се односе на ман-

дате, може тражити правна заштита пред судовима, па је најпре одлучивао окружни суд, али је у међувремену промењена организација судова, па је то питање у надлежности Управног суда.

Конкретне новине у Закону о локалним изборима су:

- Цензус за учешће у подели мандата је повећан са досадашњих 3% на 5% гласова изашлих бирача, док код странака националних мањина важи тзв. „природни праг“, без цензуса.
- Да би једна изборна листа била правно ваљана, на њој мора бити најмање 1/3 кандидата од укупног броја одборника који се бира.
- За сваког кандидата на изборној листи, без обзира ко је предлагач, мора да се прикупи најмање 30 потписа бирача, а у општинама са мање од 20000 бирача листу може подржати 200 бирача својим потписом, што је раније био случај са листама група грађана.
- У расподели мандата је примењен Д’онтов систем количника уместо досадашњег Нимајеровог, што одговара великим странкама.
- У вези са потврђивањем и престанком одборничког мандата скупштина општине доноси одлуку, а не „констатује“ ту чињеницу као до сада, што је изазивало пуно проблема и то се чини на првој наредној седници после настанка неког од разлога за престанак мандата.
- Када се врши замена одборника новим одборницима, онда кандидат за одборника учествује и гласа на седници скупштине општине.
- Ни једна странка, ни коалиција не може имати више од половине чланова у сталном саставу изборних органа, а поред имена чланова тих органа се уписује страначка припадност.
- Мора постојати прописана овера потписа оних који подржавају кандидатске листе.

При изради посебног закона о главном граду кренуло се од уставне позиције Београда, као посебне територијалне јединице, по којој се статус Београда регулише посебним законом и статутом чиме се обезбеђује велика самосталност Београда. Та регулатива требала би посебно да важи за уређивање међусобног односа града и градских општина⁵, што системски није уређено ни на који начин. Полазећи од значаја Београда, мора имати и шире надлежности од свих осталих јединица локалне самоуправе.

Посебно су у Закону о главном граду прецизиране следеће новине:

- Овај закон се по први пут доноси, али су решења у њему сагласна утврђеном концепту локалне самоуправе, с тим што се Београд дефинише као главни град Републике и има ширу надлежност у односу на друге јединице локалне самоуправе у области водопривреде, путева и медија, где град може формирати посебна предузећа.

⁵ Град Београд има 16 градских општина.

- Многа питања се уређују статутом града, што говори да Београд има велику нормативну самосталност у уређивању односа у граду, али је организација власти иста као код општина и градова.
- Предвиђено је образовање градских општина, што се уређује статутом, а код других градова то је могућност.
- У Београду постоје функције градског менаџера и градског архитекте.
- Град може да оснује ТВ и радио станице, новине и друга средства информисања, што је дато још само јединицама локалне самоуправе где се емитују програми националних мањина.
- Неуобичајено је решење да се законом, а не статутом града, уређује да приходи, по основу накнада за уређивање грађевинског земљишта, припадају предузећу које град оснива ради израде капиталних објеката и уређивања и коришћења грађевинског земљишта.

Анализирајући позитивно-правну регулативу у области локалне самоуправе (сва четири закона) намеће се утисак да је доста новина у овој области у односу на ранију законодавну регулативу. Због тога, вероватно, неће бити потребе за доношењем нових закона, али ће се можда мењати постојећа законска решења уколико постоји политичка воља за тим (нпр. увођење већинског уместо пропорционалног система и сл.)

Литература

1. *Службени гласник РС* бр. 129/2007.
2. *Службени гласник РС* бр. 62/2006.
3. *Службени гласник РС* бр. 70/2007.

Mile Ilić, Ph.D.

HARMONISATION OF OUR OF NATIONAL LEGISLATION ON LOCAL GOVERNMENT WITH THE MODERN EUROPEAN TENDENCIES

Summary: *The system of local self-government, Based on the new constitutional grounds, has functioning in the Republic of Serbia for several years, with the assessment that it is largely harmoniyed with the European Union Law in this area. The analysis (fragmentary) has shown that it is also in accordance with the European Charter of Local Self-Government, which is an umbrella document in this area.*

The practice has largely confirmed particular Solutions, but there is a need to come up with certain changes at possible amendments to the Law on Local Self-Government.

The valid regulations of the local government, in a rather new way, regulate matters of local self-government in Serbia. It may be noted that the legal framework includes a number of European standards in this area, thus representing a compliance with the current European trends in the field of local self-government.

The significance of local self-government is becoming increasingly important with the democratization of social relations in our country, because the more developed local government is, the higher level of democracy in a society is.

Key words: *local Self-Government, Harmonization, the European Union Law.*