**УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

**XII ПРЕДАВАЊЕ 09.5.2021. 57- 59**

1. **Локална самоуправа**

Европска повеља о локалној самоуправи (Стразбур 1985. године) локалном самоуправом означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва. Локална самоуправа је право грађана да у оквиру Уставом зајемчених граница суделују у одлучивању о питањима у којима се ради о њиховим локалним интересима. Она је облик одлучивања и управљања локалним заједницама, на ужој територији, непосредно од њених становника или путем њиховог представништва који они непосредно бирају и других локалних органа. То је локална власт коју врше локални органи. Локална самоуправа је оргинерна, самосвојна, па и основна организација власти којом се остварује политичко право грађана на самоодлучивање у локалним пословима.

Као основна заједничка обележја локалне самоуправе могу се означити следећа: да је то Уставом и законом утврђено право грађана и јавно-правних колективитета (јединица локалне самоуправе); да је локална самоуправа уставна, а затим законска категорија; да грађани, на основу сопствене одговорности, управљају, посредно или непосредно, делом јавних послова који имају локални карактер и од интереса су за локално становништво; да се организација, у оквиру Устава и закона, у јединици локалне самоуправе слободно уређује; да грађани слободно бирају своје представничке органе, тајним гласањем; да постоји релативна финансијска самосталност и аутономија локалне самоуправе; да не постоји административна тутела централних државних органа и да они остварују само управни надзор, у обиму и на начин уређен законом; да јединица локалне самоуправе има право на изградњу интерне управне структуре и избор управног службеничког апарата, слободно и у складу са законом и сопственим статутом као и да јединица локалне самоуправе има право на правна средства заштите којима се обезбеђује интегрититет и зајемчени правни статус локалне самоуправе.

1. **Уставни положај локалне самоуправе**
   1. *Основне напомене*

Локална самоуправа, као део територијалног уређења Републике Србије и посебно значајна политичко-правна и демократска институција, има у Уставу Републике Србије два битна обележја: прво, локална самоуправа је конципирана као облик којим се ограничава државна власт и у том погледу локална самоуправа подлеже само надзору уставности и законитости и друго, она је Уставом гарантовано право грађана које они остварују непосредно или преко слободно изабраних представника у одлучивању о јавним пословима локалног карактера.

Јединице локалне самоуправе у којима се право на локалну самоуправу остварује, а то су, према члану 188. став 1. новог Устава, општине, градови и град Београд, имају својство правног лица. Република Србија уређује и обезбеђује територијалну организацију Републике Србије и систем локалне самоуправе. Територија и седиште јединица локалне самоуправе одређују се законом, а оснивању, укидању и промени територија јединица локалне самоуправе претходи референдум на територији јединица локалне самоуправе којих се те промене тичу. Општине се оснивају и укидају законом, град се такође оснива заоном у складу са критеријумима предвиђеним заоном којим се уређује локална самоуправа, док се положај града Београда, као главног града Републике Србије, уређује посебним законом о главном граду и статутом града Београда. Истовремено, статутом града може се предвидети да се на територију града образују две или више градских општина.

* 1. *Послови локалне самоуправе*

У вези са пословима јединице локалне самоуправе важно је, пре свега, указати на следеће:

- јединице локалне самоуправе надлежне су у оним питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе и у којима није надлежна Република Србија. Која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређује се законом. Оваквим решењем, садржаним у члану 177. новог Устава, афирмише се начело супсидијарности у пословима локалне самоуправе, са циљем да јединица локалне самоуправе, у систему локалне самоуправе који ће бити уређен посебним законом, обавља оне послове и остварује она права грађана (локални управно-правни односи) које локална самоуправа може да оствари на локалном нивоу територијалног уређења и то на задовољавајући начин, благовремено и ефикасно, без непотребног и нерационалног ангажовања ширих територијалних заједница;

- општина има надлежност да преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање послова у појединим областима од посебног и специфичног значаја за локалну заједницу као што су: комуналне делатности, грађевинско земљиште и пословни простор, изградња, реконструкција, одржавање и коришћење локалних путева и улица и других јавних објеката од јавног значаја и сл. односно да се стара о задовољавању потреба грађана у областима: просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, заштите животне средине, заштите од елементарних и других непогода, заштите културних добара од значаја за општину као и о заштити, унапређењу и коришћеу пољопривредног земљишта;

- општина, поред тога, самостално и у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу, стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права и јавном информисању у општини. Општини је, чланом 190. ст. 4. и 5. новог Устава, стављено посебно и надлежност да самостално и у складу са законом управља општинкском имовином и прописује прекршаје за повреде општинских прописа;

- статутом града, поред могућности да се предвиде две или више градских општина на територији града, уређују се и послови из надлежности града које врше градске општине. При томе, град има надлежност које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности. С друге стране, град Београд има надлежност које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности;

- истовремено, новим Уставом предвиђена је категорија поверавања послова и надлежности од стране Републике Србије и аутономне покрајине јединицама локалне самоуправе и то у два вида: прво, чланом 137. став 1. утврђено је да се јединици локалне самоуправе 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 (из садржине овог члана произилази да се ради о пословима државне управе), и друго, чланом 178. Устава је одређено да Република Србија законом, а аутономна покрајина одлуком, могу поверити јединици локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности, при чему средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија, односно аутономна покрајина, зависно од тога која је од њих поверила надлежност. Надзор над вршењем поверених послова, односно надлежноссти уређује се законом.

* 1. *Својина јединице локалне самоуправе*

Јединица локалне самоуправе, према члану 86. став 1. Устава има право својине (општинска својина), која је један од облика јавне својине. Наиме, наведеном одредбом Устава јемчи се приватна, задружна и јавна својина, у коју спадају државна, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. При томе, имовина јединица локалне самоуправе и начин њеног коришћења и располагања уређује се законом.

* 1. *Финансирање и јавно задуживање јединице локалне самоуправе*

Средства којим се финансирају надлежности јединице локалне самоуправе обезбеђују се из пореза и других прихода који ће се уредити законом, а у буџету јединице локалне самоуправе приказују се сви приходи и расходи којима се финансирају њене надлежности. Такође, новим Уставом утврђена је могућност јавног задуживања јединице локалне самоуправе, а услови и поступак задуживања уређују се законом. Иначе, према члану 188. став 4. новог Устава, послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода и буџета Републике Србије, у складу са законом, а из буџета аутономне покрајине када је ова поверила јединици локалне самоуправе обављање послова из њене надлежности.

* 1. *Право на самостално уређивање органа*

Јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, а уређују и питања и односе из члана 190. новог Устава (изворне надлежности општине). Највиши правни акт јединице локалне самоуправе јесте статут, који доноси скупштина општине.

Органи јединице локалне самоуправе су:

1) скупштина јединице локалне самоуправе, која је носилац локалне нормативне власти и коју чине одборници који се бирају на четири године, на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом којим се прописују систем локалних избора. У јединици локалне самоуправе са мешовитим националним саставом становништва, омогућава се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини и

2) други органи одређени сстатутом, у складу са законом.

Скупштина оптшине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом, а избор извршних органа града и града Београда уређује се законом.

* 1. *Надзор над радом општине*

Надзор над радом општине од стране државних органа има два облика:

а) Влада Републике Србије може да обустави од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцену његове уставности и законитости и

б) под одређеним, законом утврђеним условима, Влада може распустити скупштину општине, уз истовремено именовање привременог органа који обавља послове из надлежности скупштине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине.

* 1. *Заштита локалне самоуправе*

Заштита локалне самоуправе је Уставом, такође, предвиђена у два вида, односно она се остварује кроз право органа општине одређеног статутом да:

а) поднесе жалбу Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине и

б) покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и других општих аката Републике Србије или аутономне покрајине којима се повређује право на локалну самоуправу.

Из наведеног уставног положаја локалне самоуправе може се закључити да она задржава својства монотипности, једностепености и опште надлежности јединица локалне самоуправе. Наиме, јединице локалне самоуправе у основи врше исте уставом утврђене надлежности уз могућност да се те надлежности за град, а посебно за град Београд и знатније прошире. 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. Такође, општина представља основу територијалну јединицу у којој грађани остварују локалну самоуправу, а градска општина нема својство јединице локалне самоуправе, већ је део унутрашње територијалне организације града. Она нема изворне послове као што их има јединица локалне самоуправе, већ јој се статутом града поверавају послови из надлежности града које ће она вршити. Истовремено конституисањем самоуправне имовине и права на задуживање јединице локалне самоуправе стварају се снажне могућности да она самостално одлучује о економском, привредном и социјалном развоју, у складу са локалним приликама и могућностима. На крају Устав конституише у разграничењу надлежности јединица локалне самоуправе у односу на друге територијалне јединице начело супсидијарности, што ће посебно подстаћи јединице локалне самоуправе да о питањима која по својој природи (локални карактер послова, обим и значај) спадају у њихов делокруг, одлучују и решавају на ефикасан и задовољавајући начин.

1. **Законско уређивање система локалне самоуправе**

Законом о локалној самоуправи уређују се јединице локалне самоуправе, критеријуми за њихово оснивање, надлежности, органи, надзор над њиховим актима и радом, заштита локалне самоуправе и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе. Закон разрађује систем локалне самоуправе кроз следеће делове: основне одредбе; јединице локалне самоуправе; непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе; месна самоуправа; односи органа Републике, територијалне аутономије и органа јединица локалне самоуправе; сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе; симболи и називи делова насељених места у јединици локалне самоуправе и заштита локалне самоуправе.

* 1. *Основе положаја локалне самоуправе*

У основним одредбама Закона утврђено је следеће:

- локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко 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. Ова дефиниција представља, у својој суштини, спајање (компилацију) одређења локалне самоуправе из члана 3. *Европске повеље о локалној самоуправи* и члана 1. раније важећег Закона;

- локална самоуправа се остварује у општини, граду и граду Београду (даље: јединица локалне самоуправе); страни држављани могу имати поједина права у остваривању локалне самоуправе под условима и на начин утврђен законом, а грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе, управљају пословима локалне самоуправе, у складу са Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе;

- Република Србија и аутономна покрајина могу законом односно одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности**,** с тим да за вршење поверених надлежности средства обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности. Права и обавезе јединица локалне самоуправе у вршењу поверених надлежности и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују се законом. Јединица локалне самоуправе одговорна је за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности. У вршењу своје надлежности јединица локалне самоуправе може бити ограничена само у случајевима и под условима утврђеним законом, у складу са Уставом. Ово решење има основ у члану 178. ст. 1. и 2. Устава. Такве истоврсне одредбе у материјалном смислу садржавали су чл. 2, 3. и 4. раније важећег Закона;

- у вршењу своје надлежности, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом, што је било предвиђено и чланом 3. став 1. раније важећег Закона;

- јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом, а обављање послова јавне службе може уговором поверити правном или физичком лицу на начелима конкуренције и јавности;

- као облик остваривања локалне самоуправе, јединице локалне самоуправе могу, ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју, образовати месне заједнице или друге облике месне самоуправе, у складу са законом и статутом;

- односи државних органа и органа територијалне аутономије са органима јединице локалне самоуправе заснивају се на правима и обавезама који су утврђени Уставом и законом а локална самоуправа ужива правну заштиту у складу с Уставом и законом;

- највиши правни акт јединице локалне самоуправе је статут којим се уређују нарочито права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, услови за покретање грађанске иницијативе и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе;

- јединица локалне самоуправе има својство правног лица**,** а конституисано је право да јединице локалне самоуправе сарађују и да се удружују ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса и да ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом. Такође, јединице локалне самоуправе могу сарађивати са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије. Ово решење има основ у члану 181. Устава у којем се за сарадњу са територијалним јединицама других држава изричито захтева поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије и оквира њене спољне политике;

- јединица локалне самоуправе може имати своје симболе и празник, у складу са законом и статутом;

- финансирање локалне самоуправе, као и услови и поступак под којима се јединице локалне самоуправе могу задуживати, уређују се законом, и

- јединица локалне самоуправе има своју имовину којом самостално управљају њени органи, у складу са законом. Овом нормом основних одредаба стварају се могућности да локалне заједнице самосталније и снажније утичу и предузимају мере за свој привредни развој. Међутим, с обзиром на то да ће се управљање локалном имовином тек уредити законом, извесно је да ће се на практично остваривање овог права локалних власти причекати још неко време - до доношења таквог закона.