www.msp-ipa2007.org

Република Србија
МИНИСТАРСТВО РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Стална конференција
градова и општина
Савез градова и општина Србије

Програм подршке општинама IPA 2007
Добра управа, планирање и пружање услуга

Програм подршке општинама IPA 2007
Добра управа, планирање и пружање услуга

Програм подршке општинама IPA 2007 финансира Европска унија а реализује конзорцијум који води немачки Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH International Services укључујући VNG International, Project Management Group и Halifax Consulting.

Проф. др Богољуб Милосављевић
Доц. др Јелена Јеринић

НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Анализа правног оквира

ISBN 978-86-6047-100-2

giz IS International Services · VNG International · PM GROUP · Halifax Consulting

Пројекат финансира Европска унија

Пројекат реализује конзорцијум који води giz IS International Services

Октобар 2012.

САДРЖАЈ

УВОДНО ОБРАЋАЊЕ МИНИСТАРКЕ **3**

ПРЕДГОВОР ВОЂЕ ПРОЈЕКТА **5**

УВОД **7**

1. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ **10**

2. ПОСЕБНЕ АНАЛИЗЕ НАДЛЕЖНОСТИ ПО ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА **18**

2.1. УРЕЂИВАЊЕ СОПСТВЕНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ДРУГЕ НОРМАТИВНЕ И ОПШТЕ НАДЛЕЖНОСТИ 18
2.2. ЛОКАЛНИ РАЗВОЈ И ПРИВРЕДА 23
2.3. ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ 25
2.4. УРБАНИЗАМ, ГРАЂЕВИНСКИ И ИМОВИНСКО-ПРАВНИ ПОСЛОВИ 27
2.5. КОМУНАЛНИ И СТАМБЕНИ ПОСЛОВИ 28
2.6. ДРУШТВЕНЕ ДЕЛАТНОСТИ 29
2.7. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ 31
2.8. ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР 32
2.9. ОПШТА УПРАВА И ЗАЈЕДНИЧКИ ПОСЛОВИ 34
2.10. ОСТАЛЕ НАДЛЕЖНОСТИ 36

3. ПОСЛОВИ ГРАДСКИХ ОПШТИНА **38**

4. ПРЕПОРУКЕ **41**

ПРИЛОГ 1: ИЗВОРНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ОДРЕЂЕНЕ УСТАВОМ И ЗАКОНОМ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ **44**

ПРИЛОГ 2: СУМАРНИ ПРИКАЗ ПОСЕБНЕ АНАЛИЗЕ НАДЛЕЖНОСТИ ПО ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА **48**

НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ
Анализа правног оквира

Прūпремили
Проф. др Богољуб Милосављевић
Доц. др Јелена Јеринић

Издавач
Програм подршке општинама IPA 2007
„Добра управа, планирање и пружање услуга“
Цинцар Јанкова 3, 11000 Београд
и
Досије студио д.о.о, Београд
www.dosije.rs

За издавача
Др Клаус Рихтер, вођа тима

Графичка обрада
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Шūтамūа
Интерпринт д.о.о, Београд
www.interprint.rs

Тираж: 500 примерака

ISBN 978-86-6047-100-2

Ова публикација направљена је уз финансијску помоћ Европске уније.
Садржај ове публикације искључива је одговорност аутора и конзорцијума који предводи GIZ International Services и ни на који начин не представља ставове Европске уније.

Уводно обраћање Министарке

Поштовани,

Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе је са великим задовољством узело учешће у пројекту „Програм подршке општинама IPA 2007 – Добра управа, планирање и пружање услуга“, који је усмерен на унапређење ефикасности рада на локалном нивоу, а у циљу равномернијег економског развоја Србије.

Ефикасна локална самоуправа је предуслов за остваривање наших основних грађанских права. Од начина на који локалне самоуправе организују своју структуру и процедуре рада зависиће добрим делом и квалитет и брзина пружања услуга грађанима.

Публикација која је пред Вама „Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији“ треба да на јасан и прегледан начин пружи увид у изворне надлежности као и поверене послове јединицама локалне самоуправе у Србији. Такав преглед треба да омогући оцењивање капацитета локалних самоуправа у извршавању до сада поверених надлежности и послова, као и могућности даљег преношења надлежности са централног на локални ниво.

Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе јесте и биће Ваш стални партнер у унапређењу квалитета и ефикасности рада локалних самоуправа у корист свих наших грађана.

Мр Верица Калановић
Министар регионалног развоја и
локалне самоуправе

Предговор Вође пројекта

Принцип супсидијарности умногоме подупире развојну политику ЕУ. Овај принцип наглашава да би одлуке о развојним питањима требало да се доносе на нивоу најмањег, најнижег или најмање централизованог нивоа власти, који је у стању да се ефикасно позабави датим питањима. У случају када је могуће применити овај принцип, политика ЕУ подвлачи важност управне децентрализације и ефикасне локалне управе. Без ефикасне администрације, чврсте локалне управе и децентрализације надлежности са централног нивоа, локалне управе се суочавају са значајним ограничењима у својим покушајима да се позабаве развојним изазовима и да пруже адекватне јавне услуге како својим грађанима, тако и привредницима у својим локалним срединама.

Током истраживања типова и природе надлежности које се претпостављају за јединице локалне самоуправе, као и одговарајућих организационих модела неопходних за ефикасну употребу тих надлежности, требало би да се присетимо да је расподела функција и одговорности, кроз различите нивое власти, динамична и да се еволутивно развија као одговор на растуће социјалне и економске захтеве, или у односу на тренутне политичке околности.

Често је присутна континуирана прерасподела надлежности и то, према начину на који законодавство поставља нове захтеве пред јединице локалне самоуправе и, такође, према начину на који локални и централни нивои власти регулишу области над којима јединице локалне самоуправе имају изворне надлежности. Стога, оваква ситуација није препоручљива и не успева да прикаже праву слику расподеле функција, надлежности и одговорности кроз различите нивое власти. Ово је, по својој природи, врло динамично питање.

Кључни изазов, везан за управну децентрализацију и ефикасну локалну управу, је одговор на питање како на најбољи начин рефлектовати захтеве грађана, који се стално мењају и еволуирају, као и одговоре од стране јавне управе, а све у оквиру правног система. Начин на који су управне надлежности и функције организоване и структуиране утиче, не само на

то шта општине раде, већ и на то колико добро сваки од нивоа власти – и јавни сектор као целина – може да одговори на потребе грађана, као и да креира и спроведе одговарајућу политику.

Програм подршке општинама IPA 2007, који је финансиран од стране ЕУ, има за циљ да допринесе унапређењу управљања и развоја у Србији кроз пружање подршке спровођењу управне децентрализације одговорности и надлежности са централног на локални ниво.

Овај документ, припремљен од стране тима експерата са пројекта MSP IPA 2007, а у блиској сарадњи са министарством надлежним за локалну самоуправу, као и са Сталном конференцијом градова и општина, представља детаљну анализу надлежности јединица локалне самоуправе и даје нам вредне информације о тренутном стању процеса децентрализације у Србији.



Др Клаус Рихтер
Вођа Пројекта

Увод

Циљ ове анализе је да пружи релевантан преглед изворних надлежности и поверених послова јединица локалне самоуправе у Србији, утврђених Уставом Републике Србије (у даљем тексту: Устав), Законом о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЗЛС), другим законима и општим актима јединица локалне самоуправе. Посебно је потребно да се утврди које су надлежности и послови претежног и суштинског карактера за остваривање темељног концепта локалне самоуправе (core function), како би се оценили капацитети општина и градова за обављање садашњег обима надлежности и послова и затим, могућности за даље преношење послова са централног на локални ниво. Анализа би, у том контексту, послужила и као један од извора идеја и података за будуће рационалније, ефикасније и потребама грађана адекватније организовање обављања како централних, тако и локалних послова. Унапређење капацитета за управљање на локалном ниову и боље пружање услуга грађанима представљају идеје водиље ове анализе и препорука које се на основу ње дају.

Резултати анализе су изложени у три дела, којима следе препоруке. У првом делу су дате основне карактеристике постојећих надлежности јединица локалне самоуправе и начина њиховог одређивања, у другом су изложени резултати посебних анализа надлежности по појединим областима, а у трећем делу је дат сажет осврт на послове градских општина. Издвајање градских општина у посебан одељак било је неопходно због чињенице да оне немају статус јединица локалне самоуправе и да се њихови послови одређују статутом града (а не Уставом и законом).

Анализа је припремљена тако да садржи синтетизоване налазе и ставове, без залажења у појединости којима прописи о одређивању надлежности и послова обилују. Такав приступ је, по мишљењу аутора анализе, био оправданији и кориснији за реализацију постављених циљева. С друге стране, аутори су свесни да би састављање потпуног инвентара свих послова којима се обављају изворне надлежности, као и свих поверених послова, било веома корисно, али да тај задатак није могуће обавити без

додатног ангажовања свих министарстава и других органа државне управе у чијој се надлежности налазе области у којима су поверени поједини послови општинама и градовима. У том додатном раду би ова анализа могла да послужи као почетни корак и општи оквир. Уз евидентирање сваког посла, било би потребно да се утврди обим тих послова и капацитет сваке општине и града за њихово обављање. На тај начин може се сагледати и оценити који се нови послови могу поверити, којим општинама и градовима и у ком обиму, али и да ли је евентуално потребно да неки од послова не буду више поверени или да се уместо поверавања приступи њиховом пуном децентрализовању.

Као документациона основа за ову анализу, поред Устава, ЗЛС и дугих закона, послужили су општи акти јединица локалне смаоуправе (статути, одлуке о организацији управе и општи акти о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у управи), као и други документи општина и градова (пописи послова и слично). Кључни извор података за ову анализу требало би да буду наведени акти општина и градова, јер се у њима садрже сви или готово сви послови којима се обављају изворне надлежности, као и поверени послови државне управе (додуше, не увек исказани најпрецизније и најдетаљније). Као репрезентативни узорак одабрано је укупно 15 општина, градова и градских општина, и то: три града (Јагодина, Лесковац и Шабац), девет општина (Вршац, Деспотовац, Инђија, Кнић, Пирот, Рековац, Сремски Карловци, Стара Пазова и Житорађа) и три градске општине (Врачар, Нови Београд и Медиана). Све наведене општине, градови и градске општине су показале висок степен спремности за сарадњу у овом послу.

Пре излагања резултата анализе, напомиње се да су као полазни принципи узети у обзир нарочито ови:

1. Постојање одређених јавних послова у надлежности јединица локалне самоуправе (послови у самосталном или изворном делокругу, којима оне самостално управљају у интересу локалног становништва) чини једну од темељних претпоставки за истинску локалну самоуправу, коју јасно изражава Европска повеља о локалној самоуправи (члан 3. став 1). Ту претпоставку недвосмислено обезбеђују Устав и ЗЛС. У односу на праксу низа других земаља у којима то није случај, непосредно Уставом се гарантују и утврђују основне надлежности јединица локалне самоуправе, које се затим у ЗЛС детаљније разрађују и проширују. Питање је, међутим, у којој мери је та претпоставка подржана другим претпоставкама за реализацију самоуправног и самосталног положаја локалне самоуправе у односу на централне власти (посебно, финансијска аутономија у погледу обезбеђења довољно

извора средстава и сопствене имовине) и управљачким капацитетима самих локалних заједница. Тим другим претпоставкама се ова анализа не бави.

2. Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији, како оне у изворном, тако и оне у повереном делокругу, веома су бројне, разнородне (у погледу области у којима су утврђене) и реално значајне. Као што се на то често указује, те надлежности ипак су у значајној мери ограничене законодавном интервенцијом, која у низу питања није пронашла најбољу меру између потребе да локална самоуправа ужива слободу одлучивања и иницијативе у решавању сопствених проблема, на једној страни, и потребе да се очувају претпоставке за легално и легитимно функционисање институција локалне самоуправе, односно да се спречи опасност од „губитка контроле" и обезбеди поштовање једнакости грађана и приближно исти степен уживања људских права свим грађанима, на другој страни.

3. Монотипски приступ утврђивању надлежности јединица локалне самоуправе (уз значајан изузетак градова) на свој начин отвара дилеме о капацитетима различитих општина и градова за добро управљање, односно за квалитетно, потпуно и ефикасно обављање свих послова који су им утврђени у надлежност. Принцип „свима исте надлежности" оштро се сукобљава са реално великим разликама у економским, кадровским и другим могућностима појединих општина и градова. С тим у вези, ни монотипска организација општина и градова не иде у прилог изналажењу рационалнијег модела локалне самоуправе у Србији. Те чињенице и њихове последице показују се као крупна препрека даљој децентрализацији, за коју је изражена спремност у Стратегији реформе државне управе, Националној стратегији одрживог развоја и другим стратешким документима Владе.

4. Коначно, надлежности локалне самоуправе не представљају нипошто статичко, већ првенствено једно динамичко питање. Оне су биле и убудуће морају бити подложне променама и сталном усавршавању како би се оптимизирале и прилагођавале стварним потребама у стално променљивим околностима. Почев од 2002. године, надлежности локалне самоуправе су знатно проширене, а такође је увећан и обим поверених послова. Тренд ширења надлежности локалне самоуправе је онај који је очигледно потребно следити уз томе сразмерно повећање њених управљачких капацитета, али не по сваку економску цену, без одговарајуће контроле и уз затварање очију пред нерационалностима.

1. Основне карактеристике надлежности јединица локалне самоуправе

Јединице локалне самоуправе су општине (150), градови (23) и град Београд. Надлежности општина у њиховом изворном делокругу утврђене су Уставом (члан 190) и потом конкретизоване и проширене у 39 тачака члана 20. ЗЛС.[1] Општине врше и поверене послове државне управе, који им се поверавају посебним законима о уређењу појединих области (тзв. секторски закони).

Градови врше све надлежности општина, а уз њих и додатне надлежности и поверене послове који су им поверени законом.[2] Као једину додатну надлежност градова, ЗЛС утврђује право градова да, у складу са законом, образују комуналну полицију и да обезбеде и организују вршење послова комуналне полиције. Надлежности града Београда, поред надлежности општина и градова, обухватају и друге послове који су му поверени Законом о главном граду (то су одређени послови у областима водопривреде, државних путева, заштите од пожара и медија).[3]

Надлежности јединица локалне самоуправе из изворног делокруга се у законодавству Србије, тј. у правном смислу, схватају као право и дужност тих јединица (њихових грађана и органа), да под надзором централних власти (који се искључиво простире на контролу уставности и законитости) обављају све или само одређене послове којима се те надлежности остварују.[4] Послове из изворног делокруга су општине и градови дужни да

1 Ови чланови Устав и ЗЛС дати су у Прилогу 1.

2 „Град има надлежности које су Уставом и законом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности“ (члан 189. став 3. Устава).

3 „Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности“ (члан 189. став 5. Устава).

4 Када је надлежност одређена као надлежност одређеног органа власти или нивоа јавне власти, она означава његово право (овлашћење) и дужност (обавезу) да обавља послове којима се

сами финансирају, с тим што имају право на помоћ из државног буџета када немају довољно сопствених средстава.

За разлику од тога, послови чије се вршење поверава јединицама локалне самоуправе искључиво су поједини државни управни послови, остају и даље послови државе и она је дужна да обезбеди средства за њихово обављање, њени органи (министарства и други органи државне управе) су одговорни за обављање тих послова, па је и надзор државе над вршењем тих послова потпун (поред уставности и законитости, простире се и на целисходност обављања послова).

Дакле, код изворног делокруга се ради о сопственим надлежностима општина и градова и пословима којима се те надлежности остварују, док се код поверених послова ради искључиво о повереном управном послу из надлежности државе, који се обавља у име државе и који она може одузети појединим или свим општинама и градовима.

Послови које обављају општине и градови су, према томе, двојне природе – сопствени и поверени. Међутим, постоји неколико проблема у пракси који замагљују то разликовање. Најпре, систем финансирања локалне самоуправе је такав да томе битно доприноси, јер се њиме не пружа јасна рачуница о томе колико се средстава општинама и градовима додељује као трансферна средства за обављање сопствених надлежности, а колико за обављање поверених послова (што би било сагласно уставној концепцији и Закону о финансирању локалне самоуправе, члан 3). Отуд те две врсте послова нису ни тачно измерене по обиму, нити функционално раздвојене, а с друге стране, питање је да ли би такво раздвајање могло и да се изведе увек на рационалан и доследан начин.

Приликом утврђивања надлежности и поверавања послова, као што је напоменуто у Уводу, користи се монотипски приступ, тако да све општине и градови имају исте надлежности и исте поверене послове. Изузетак од тог правила представља комунална полиција, за коју постоји надлежност само у градовима, као и четири поменуте надлежности града Београда. Уз то, постоје мањи изузеци у погледу поверених послова (нпр. послови матичних књига које обављају одређене општине и градови за подручја појединих општина са територије АП Косово и Метохија).

та надлежност извршава, без права других да узурпирају ту надлежност. Свака надлежност се реализује обављањем једног или више послова (нормативних, управних и других), зависно од њене природе. Она може бити потпуна или утврђена као непотпуна, тј. као један или више послова којима се остварује.

Сви послови у изворном делокругу јединица локалне самоуправе чине њихов обавезни делокруг, што значи да постоји не само право, већ и дужност њиховог обављања (обавеза да се преко органа, организација и служби обезбеди обављање тих надлежности). У том смислу се изјашњава и члан 2. ЗЛС.[5] То истовремено значи да не постоје такве надлежности које би чиниле добровољни делокруг, у вези са којима би општина и град могли да сами одлуче да ли ће их обављати или не. Наравно, поједине општине и градови неће обављати све надлежности (и поверене послове) када за тим не постоји фактичка потреба (нпр. нема избеглих и расељених лица на територији општине или нема подручја са природним лековитим својствима).

С друге стране, последице необављања појединих надлежности из изворног делокруга нису изричито предвиђене (изузев у три специфична случаја у којима може доћи до распуштања скупштине општине, односно града, као и у случају неспровођења избора или изостанка конституисања скупштине у законском року). Различито од тога, ако се не би обављали поједини поверени послови, надлежни државни орган дужан је да предузме мере да се то обезбеди.

Код димензионисања појединих надлежности у изворном делокругу само мањи део тих надлежности је тачно опредељен у Уставу и посебно у ЗЛС, тако што је наведен посао који се обавља (нпр. доношење статута, буџета и појединих планова, образовање органа, организација и служби за потребе општине, вршење надзора, одређивање еродивних подручја, прописивање прекршаја, спровођење исељења бесправно усељених лица у станове и слично). Код већине надлежности су, уместо тога, коришћени описни појмови (правни стандарди), какви су: „уређује и обезбеђује“, „обавља послове“, „ствара услове“, „организује“, „стара се о“, „стара се и обезбеђује услове“, „подстиче и помаже“ и слични.

У оба случаја је препуштено одговарајућим законима да тачно определе услове под којима ће се обављати сваки од појединих послова (први случај), односно врсте послова и услове под којима ће се они обављати (други случај). Практично, то значи да су изворне надлежности ретко комплетне, а и када су такве да се увек обављају под условима и у мери одређеној одговарајућим секторским законом. Отуд формула (уводна реченица) у одредбама Устава и ЗЛС којима се утврђују надлежности општина и градова која гласи: „општина, преко својих органа, у складу са законом“, односно „општина, преко

5 „Локална самоуправа је право грађана /.../ 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“.

својих органа, у складу са Уставом и законом" (па се онда наводи попис надлежности). Тако, на пример, општина ће у остваривању своје надлежности која је Уставом дефинисана као „старање о задовољавању потреба грађана у области просвете" имати онај обим послова који су јој опредељени ЗЛС и законима који уређују област просвете, и те ће послове обављати под условима прописаним тим законима.

На једној страни, то остваривању надлежности локалне самоуправе обезбеђује потребан легалитет, чини га у великој мери једнообразним и гарантује предуслове за једнакост грађана пред органима локалне самоуправе. Тај исти приступ, на другој страни, чини да надлежности буду прилично круто и детаљно условљене законом, због чега општинама и градовима у вршењу послова из своје надлежности остаје само онолико слободе (дискреционог простора) колико им закони остављају, а то је по правилу недовољно. Исти приступ чини да надлежности буду покретљиве у зависности од доношења нових или промена постојећих закона у областима у којима су поједине од надлежности утврђене.

За разлику од описане ситуације са надлежностима у изворном делокругу, послови које општине и градови обављају као поверене су увек димензионисани законом, управо зато што се ту ради о поверавању појединих послова државне управе, а не о преносу надлежности. Овде важе јединствени стандардни поступци за обављање послова, уз минималну дозу толерисања слободе општина и градова да прилагоде начин обављања послова локалним приликама и потребама.

Надлежности општина и градова одређене су методом енумерације (набрајања), по коме су у њиховој надлежности само оне изричито побројане у Уставу и закону. Други могући приступ, који није коришћен, састојао би се у тзв. методи генералне клаузуле, по коме би вредела општа претпоставка да су у надлежности општина и градова сви они послови који нису изричито утврђени у надлежност виших јавних власти. Први метод је извеснији и традиционално се користи у нашем правном систему за расподелу надлежности између територијалних јединица.

Устав у члану 177. прописује опште правило за разграничење надлежности између Републике, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на следећи начин: „Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија. Која су питања од републичког, покрајинског и локалног

значаја одређује се законом.“ Према члану 190. став 1. тачка 8. Устава, „општина обавља и друге послове одређене законом“, а према ЗЛС (члан 20. тачка 39) општина „обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом“.

Дакле, Устав јасно утврђује, а ЗЛС понавља, да се нови послови у надлежности локалне самоуправе могу одређивати и законима, без потребе уставне ревизије. Тиме је јасно отворен пут и афирмисана могућност законодавца да одлучује о даљој децентрализацији и тако проширује надлежност општина и градова.

Посебно интересантном чини се могућност евентуалног проширивања надлежности локалне самоуправе у питањима која су од непосредног интереса за грађане, а који нису Уставом и законом уврштена у надлежност ширих заједница, па ни у надлежност локалне самоуправе. То би могли бити послови који су специфични само за поједине локалне заједнице, или су нови по времену настанка, или их законодавац из неког разлога није укључио у делокруг општина и градова, нити аутономне покрајине и државе. За такве послове би вредела претпоставка надлежности „по остатку“ (резидуална надлежност) у корист локалне самоуправе, све док их евентуално шире заједнице не укључе у свој делокруг. Та претпоставка је сагласна принципу супсидијарности, али се чини да њу цитиране одредбе Устава и ЗЛС директно не подржавају.

Статути и други општи акти општина и градова не представљају, према томе, самосталне правне изворе којима би се могле утврђивати нове надлежности, осим оних утврђених Уставом и законом. Њихов домет у односу на надлежности исцрпљује се у:

- поновном навођењу уставних и законских надлежности,[6]
- ближем уређивању послова из круга уставних и законских надлежности[7] и
- посебно у прописивању облика, услова и начина обављања послова из круга уставних и законских надлежности.[8]

6 „Локална самоуправа је право грађана /.../ 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“.

7 Право и дужност општина да, у складу са Уставом и законом, ближе уреде поједине послове из своје надлежности изричито је утврђено у вези са већим бројем надлежности из члана 190. Устава и члана 20. ЗЛС. Таква овлашћења су дефинисана изразима „уређује“, „доноси“ одређени општи акт, „утврђује“, „одређује“ и „прописује“. Иста врста овлашћења постоји и код неких других надлежности које подразумевају вршење оснивачких права или старање о неком питању.

8 „Општина статутом и општим актом ближе уређује начин, услове и облике вршења права и дужности из своје надлежности“ (члан 19. ЗЛС).

Далеко значајнија улога статута и других општих аката општина и градова огледа се у уређивању организације и рада сопствених органа и служби, начина учешћа грађана у управљању пословима из надлежности локалне самоуправе и других питања.

Исти круг надлежности и поверених послова (уз наведене мање разлике) и исти основни изглед органа општина и градова требало би да имају за резултат и у основи веома сличну организацију управе и служби општина и градова. Следствено томе и признатом праву на самоорганизовање, а у зависности од обима послова, потреба грађана, карактеристика појединих подручја и других објективних услова, општине и градови су утврдили организацију своје управе и служби. Отуд се у општинама које су сличне по наведеним карактеристикама најчешће и среће слична унутрашња организациона структура управе (одељења и одсеци унутар јединственог органа управе) и служби. Слична оцена вреди и за упоредиве градове.

Међутим, од изложеног општег запажања одступа не тако мали број случајева у којима се јасно уочава да на успостављање локалне управне структуре нису увек утицали само објективни разлози, већ и извесне субјективне, политичке и друге произвољности, које су неминовно изродиле бројне нерационалности. Примере за то нећемо овде именовати, али је немогуће не запазити да унутрашња организациона структура управе (и број запослених) између веома сличних локалних заједница могу да се разликују чак и у односу 1:5 и више. Наведене разлике не могу се, при том, довести у јасну корелацију са бољим квалитетом вршења надлежности и пружања услуга грађанима. Али, такве разлике сасвим јасно се могу довести у везу са увећаним трошковима које стварају државном буџету, односно пореским обвезницима читаве земље. Отуд се неминовно намеће питање успостављања неке врсте стандарда, које би могла да садржи једна методологија за одређивање оптималног броја запослених и оптимални модели за унутрашњу организацију управе и служби. Увођење таквих стандарда могло би бити подржано финансијским инструментима, како би се спречиле постојеће нерационалности и смањили јавни трошкови.

Надлежности јединица локалне самоуправе и поверене послове које обављају није могуће посматрати изоловано од надлежности ширих заједница (аутономне покрајине и државе). То нарочито због чињенице да општине и градови обављају само део укупних послова јавних власти (послове од локалног значаја), али и због чињенице да се законима битно опредељују сви или већина битних садржаја локалних послова, а понекад чак и начин организовања у локалним заједницама за обављање тих послова (нпр. у виду образовања посебне службе).

Генерално гледано, стиче се основан утисак да постојећа расподела надлежности између различитих нивоа јавних власти пати од извесних несавршености које се одражавају не само на компликованост административних процедура и структура, већ и на укупан квалитет обављања послова јавних власти. Међу таквим недостацима, посебно се истичу ови: нејасноће и непрецизности у утврђивању појединих надлежности на свим нивоима власти, преплитање и дуплирање надлежности, сувишно цепкање надлежности између два или сва три нивоа власти или између више органа истог нивоа власти, постојање извесних надлежности које се уопште не врше или их врше други органи уместо оних који су прописима означени, застареле, скупе и неусаглашене процедуре и превише дуги рокови за обављање појединих послова.

Све поменуте и евентуалне друге слабости и недостаци у утврђивању надлежности морале би бити брижљиво и ефикасно отклоњене приликом доношења нових закона или измена и допуна постојећих. С тим у вези, процес регулаторне реформе и реализација циљева постављених Стратегијом регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године[9] требало би да имају непосредан одраз на надлежности општина и градова и њима поверене послове.

Коначно, мада не и последње по значају, јесте питање о условљености постојећег стања надлежности општина и градова са традиционалним и савременим карактеристикама управног и политичког система Србије. Та веза је утицајна на више начина и она се не може нипошто игнорисати када се расправља о постојећим или новим надлежностима или о рационалности и ефикасности управних капацитета локалних заједница. Неке од надлежности локалних заједница су, наиме, управо такве какве јесу због тога што их условљавају шири системи, као што су и неке од нерационалности и других слабости у локалној управној структури само одраз нерационалности и слабости у државној управној структури.

Слично стоји и са одликама политичког, посебно партијског и изборног система. На пример, недостаци у начину избора одборника и раду представничког и два извршна органа или у управљању и функционисању локалних јавних предузећа су исте природе и имају исте узроке као и у случају државних парламентарних избора, односно државних јавних предузећа. Зависност изабраних лица у локалним заједницама искључиво од својих политичких партија, а не од успеха у остваривању функција и задовољства

9 Међу тим циљевима су смањивање административних трошкова, убрзавање и редуковање административних процедура, увођење „једношалтерског система“ и други, а они би требало да се остваре и стављањем ван снаге или изменама неефикасних прописа.

грађана њиховим радом, сасвим је очигледна и од великог утицаја на слабости у остваривању надлежности локалне самоуправе. Недовољно контролисана моћ политичких странака, њихово власништво над посланичким мандатима и изостанак контроле над финансирањем тих странака, заједно са раширеном корупцијом у друштву, само су неки од доминантних узрока таквих слабости.

То води закључку да се низ недостатака у остваривању надлежности на локалном нивоу тешко може отклонити изолованим акцијама које би се предузимале само на локалном нивоу, већ да је то могуће првенствено целовитим реформама у управном и политичком систему читаве земље. У томе би посебну пажњу требало поклонити изналажењу адекватних решења за локални ниво.

Изван досадашњих напомена о основним карактеристикама надлежности јединица локалне самоуправе остала је чињеница да општине и градови на територији аутономне покрајине, поред надлежности у изворном делокругу и послова који су им законом поверени од стране државе, могу да обављају и поједине поверене послове из оквира права и дужности аутономне покрајине. Та је могућност изричито предвиђена чланом 178. став 2. Устава и чланом 4. став 2. ЗЛС. Поверавање таквих послова врши се општим актом аутономне покрајине, уз обезбеђивање средстава за њихово обављање. Напомињемо да ће ова врста послова, због њихових посебности и реално мањег обима, углавном остати изван пажње у анализи надлежности по областима која следи.

2. Посебне анализе надлежности по појединим областима

Све надлежности јединица локалне самоуправе могуће је груписати у већи или мањи број области. За сврхе ове анализе користили смо уобичајено груписање тих послова у општинској и градској управи и службама, које почива на стандардним организационим принципима (реални ресорни принцип, реални функционални принцип и персонални принцип, уз известан значај територијалног принципа). Мада примена тих принципа у пракси даје мање или више разуђену унутрашњу организациону структуру општинске и градске управе (о чему је било речи), на основу просечне организационе структуре одређене су области у оквиру којих је организована анализа надлежности која следи. Да би анализа била комплетнија, ипак је проширена са још две групе надлежности, од којих се једна налази на почетку (уређивање сопствене организације и друге нормативне и опште надлежности), а друга на крају (остале надлежности). Тако је добијено укупно 10 група надлежности, од којих се све, изузев прве и последње, поклапају са уобичајеним управним областима. Сумарни приказ ових група надлежности дат је у Прилогу 2.

2.1. УРЕЂИВАЊЕ СОПСТВЕНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ДРУГЕ НОРМАТИВНЕ И ОПШТЕ НАДЛЕЖНОСТИ

Постоји један број надлежности у изворном делокругу општина и градова, односно послова које у остваривању тих надлежности обављају њихови органи, а који се не могу уврстити у стандардне управне области. По значају, такве надлежности и послови могу се најпре изложити. То су следеће надлежности и послови:

- **Доношење статута општине и града.** Њиме се уређују права и дужности општине и града и начин њиховог остваривања, утврђује број одборника у скупштини (у оквиру законом утврђеног најмањег и највећег

броја),[10] уређује оснивање и рад месних заједница и других облика месне самоуправе, утврђује број радних тела скупштине, начин избора и права и дужности председника и чланова тих тела, уређују послови које обавља председник скупштине и друга питања од значаја за општину и град (о којима ће бити посебно речи). Статутом града се, поред тога, може предвидети да се на територији града образују две или више градских општина и послови из надлежности града које врше градске општине.

- **Уређивање организације и рада органа и служби.** Статутом се, у складу са ЗЛС, ближе уређују организација и рад свих органа општине и града: скупштине општине/града, председника општине, односно градоначелника, општинског/градског већа и општинске/градске управе.[11] Скупштина је надлежна да пословником детаљно уреди начин припремања својих седница, вођења и рада седница и друга питања везана за свој рад.[12] Она доноси и одлуку о организацији општинске/градске управе, док општи акт о унутрашњем уређењу и систематизацији управе доноси начелник управе уз сагласност општинског/градског већа. Поред наведених органа, ЗЛС је предвидео обавезно оснивање савета за међунационалне односе, и то у свим општинама и градовима који имају национално мешовити састав. Исти закон је предвидео могућност оснивања институције заштитника грађана (локалног омбудсмана) и одредио његову основну улогу.[13] Даље, општине и градови могу оснивати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, као и јавне агенције (видети наредне две подтачке). Затим је у законима утврђена обавеза оснивања још неких посебних служби или тела, односно обавеза посебног организовања за обављање одређених послова (о чему ће бити речи код ове и других група надлежности).

10 Општина и град су дужни да организују и спроведу изборе за одборнике, у складу са законом који уређује поступак тих избора.

11 Скупштина је највиши орган и врши основне функције локалне власти (носилац је нормативне функције, изборне и других функција). Председник општине, односно градоначелник, јесте носилац извршне функције у општини/граду, а општинско/градско веће је други извршни орган у општини/граду, који уз део извршне функције има значајан део предлагачке функције. Општинска/градска управа је носилац управне функције из изворне надлежности општине и града и, уз то, извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини/граду.

12 Рад скупштине подразумева послове планирања рада, организовања, припремања и одржавања седница скупштине и њених радних тела, припремања нацрта аката које доноси скупштина, правно обликовање и објављивање усвојених аката, као и информисање о раду скупштине и њених радних тела.

13 Локални заштитник грађана постоји у свега 14 општина, градова и градских општина, и то у три општине (Бечеј, Бачка Топола и Смедеревска Паланка), седам градова (Београд, Зрењанин, Крагујевац, Краљево, Ниш, Суботица и Шабац) и у четири градске општине (Вождовац, Врачар, Гроцка и Раковица).

- **Оснивање јавних служби.** Право је општина и градова да, ради остваривања својих надлежности и задовољавања потреба локалног становништва, оснивају јавне службе, у складу са секторским законима. Такве службе могу постојати као локална јавна предузећа (у области комуналних делатности, одржавања стамбених зграда, уређења и коришћења грађевинског земљишта и пословног простора, изградње и одржавања локалних и некатегорисаних путева) и као установе (у областима социјалне заштите, културе и других друштвених делатности). Када се такве јавне службе предвиде статутом, скупштине општине/града уређују услове и начин обављања њихове делатности (укључујући цене комуналних услуга), именују и разрешавају директоре и чланове управних и надзорних одбора и дају сагласност на њихове статуте и програме рада, а општинска/градска управа врши управни надзор над њиховим радом.

- **Оснивање јавних агенција.** Право општина и градова да оснивају своје јавне агенције уређено је Законом о јавним агенцијама (2005). Актом о оснивању агенције одређује се ко у име општине/града врши права оснивача, које послове обавља агенција и како се врши надзор над њеним радом.

- **Непосредно учешће грађана у управљању пословима локалне самоуправе.** Статутом општине/града уређује се начин на који грађани управљају пословима из надлежности општине и града и услови за покретање грађанских иницијатива, а скупштина општине/града се изјашњава о предлозима садржаним у грађанским иницијативама и расписује општински/градски референдум и референдум на делу територије општине/града. Она утврђује и предлог одлуке о самодоприносу, о којој се грађани потом изјашњавају на референдуму.

- **Друге нормативне и изборне надлежности скупштине.** Као носилац нормативне функције, скупштина општине/града има надлежности и за доношење низа других општих аката о којима ће бити речи код обраде наредних група надлежности.[14] Она је и носилац значајних изборних надлежности: бира и разрешава председника општине, односно градоначелника, и њиховог заменика; бира и разрешава чланове општинског/градског већа; бира и разрешава председника и заменика председника скупштине; поставља и разрешава секретара скупштине; и друге.

14 Локални прописи морају бити објављени пре ступања на снагу, потпадају под контролу уставности и законитости и морају испуњавати друге захтеве које намеће владавина права.

- **Старање о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права.** Ова надлежност општине/града је остала недовољно разрађена у законима, као и у статутима општина и градова, изузев када се ради о мањинским правима. Неспорно је да су општински органи дужни да поштују људска права, да пружају управну заштиту тим правима, као и да разматрају представке и притужбе грађана на свој рад. За мањинска права напоменута је обавеза оснивања савета за међунационалне односе, а на та права се односе и наредне две подтачке.

- **Утврђивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби на територији општине/града.** Ова се надлежност реализује у складу са законом о службеној употреби језика и писама.

- **Јавно информисање од локалног значаја.** Општина и град имају право и дужност да се старају о јавном информисању од локалног значаја, да обезбеђују услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користи на њиховој територији, као и да оснивају телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у службеној употреби на њиховом подручју или када то представља достигнути ниво мањинских права.

- **Заштита локалне самоуправе.** Општина и град су надлежни да организују вршење послова правне заштите својих права и интереса, као и да користе правна средства за заштиту локалне самоуправе од посезања државних власти и органа аутономне покрајине (члан 193. Устава и чл. 95. и 96. ЗЛС).

- **Сарадња и удруживање.** Признато је право општина и градова да међусобно сарађују и удружују се, да удружују средства и образују заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, да сарађују са јединицама локалне самоуправе других држава, да оснивају своја удружења и сарађују са невладиним, хуманитарним и другим организацијама.[15]

15 Сарадња и удруживање претпостављају планирање и доношење одговарајућих одлука, организовање и пријем званичних посета и организовање и спровођење других облика сарадње. Такве послове, заједно са пословима пријема грађана код функционера општине/града и пословима у вези са организовањем свечаности и манифестација, у једном броју општина и градова обављају посебне службе за потребе председника општине, односно градоначелника, уз друге послове протокола.

- **Симболи општине и града.** Статутом општине/града уређују се њихови симболи (име, грб и друго обележје) и употреба тих симбола, а скупштина даје сагласност за њихову употребу.

- **Службе правне помоћи и мировна већа.** Општина и град организују службу правне помоћи грађанима и уређују организацију и рад мировних већа.

- **Управљање имовином.** Органи општине и града управљаће имовином општине и града пошто им она буде пренета на управљање, у складу са Законом о јавној својини[16]. Општине и градови ће у будућности обављати низ послова који се односе на вођење евиденција, коришћење, управљање и располагање стварима у јавној својини које користе (нпр. вођење евиденције о стању, вредности и кретању тих ствари и посебне евиденције непокретности, одлучивање о прибављању ствари и њиховом располагању, давању у закуп или на коришћење, итд.)

- **Односи са органима Републике и аутономне покрајине.** Општине и градови имају право да дају мишљења о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу. Такође, имају право да дају државним и покрајинским органима иницијативе за уређивање односа и решавање питања од интереса за локалну самоуправу, да подносе представке и дају предлоге у погледу поступања државних и покрајинских органа, да траже мишљења о примени закона и учествују у припремању закона (самостално или преко својих асоцијација). С друге стране, органи општина и градова су дужни да омогуће органима Републике и аутономне покрајине вршење надзора над својим радом, да им достављају тражене податке, списе и исправе, као и да поступају по њиховим одлукама и упутствима. Такве обавезе нарочито постоје у вези са вршењем поверених послова.

Послови управе у вези са изложеним надлежностима се у једном значајном делу обављају у оквиру посебних одсека (служби) за скупштинске послове, или за стручне послове органа општине/града, или за скупштинске и заједничке послове (називи тих служби варирају). У појединим општинама и градовима се, међутим, полазећи од чињенице да су скупштина и председник општине, односно градоначелник, носиоци различитих функција власти, организују посебне службе (1) за скупштинске послове и послове општинског/градског већа и (2) за потребе председника општине (градоначелника). То раздвајање не изгледа као рационално решење, нити је доследно.

16 *Службени ɪласник РС, бр. 72/11.*

2.2. ЛОКАЛНИ РАЗВОЈ И ПРИВРЕДА

Надлежности у овој области су као изворне одређене ЗЛС (тачке 1, 9, 20, 21, 22, 23, 24 и 30) и даље разрађене секторским законима у областима пољопривреде,[17] водопривреде, предузетништва и туризма. Те надлежности и послови су овде разврстани углавном према областима које уређују ти секторски закони:

- **Доношење и спровођење програма развоја.** Према ЗЛС, градови и општине надлежни су да доносе програме развоја у разним областима, а посебно програме локалног економског развоја, као и да спроводе пројекте локалног економског развоја и старају се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе.

- **Послови у области пољопривреде.** У овој области се врше послови везани за пољопривредно земљиште (послови планирања његове заштите, уређења и коришћења; одлучивање о пренамени земљишта и наплаћивање накнада за то; давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини; привођење пашњака другој култури; комасација); прописивање разних превентивних мера (противерозивних, за заштиту од пољске штете и елементарних непогода и сл.); и заштиту биља (примање пријава о коришћењу средстава за заштиту и обавештавање становништва у вези са тим). Затим, овде спадају и мере подршке спровођењу пољопривредне политике, које се финансирају из буџета локалне самоуправе и пружање саветодавних услуга у области пољопривреде. Коначно, локалне управе издају разне врсте уверења, нпр. о обављању пољопривредне делатности или у вези са продајом пољопривредног земљишта.

- **Послови у области ветеринарства**. Законом о ветеринарству је предвиђена обавеза општина и градова да на својој територији организује зоохигијенску службу.

- **Послови у области водопривреде**. У овој области општине и градови обављају низ нормативних послова (нпр. уређивање начина коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама,

17 ЗЛС између осталог предвиђа да ЈЛС доносе основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта (тзв. пољопривредних основа ЈЛС) и старају се о њиховом спровођењу. Овде је потребно напоменути да су изменама Закона о пољопривредном земљишту из 2009. године укинуте пољопривредне основе ЈЛС и да се сада доносе само пољопривредне основе Републике и аутономне покрајине.

утврђивање водопривредних услова и сл.); издавања дозвола (нпр. водопривредних сагласности и водопривредних дозвола за објекте локалног значаја; одобрења за прикључак на јавни водовод и сл.); и вођења евиденција (тзв. водних књига). Такође, у надлежности општина и градова је управљање и брига о одржавању одређених водних објеката; одбрана од поплава на водама II реда; доношење оперативних планова и сл.

- **Развој туризма.** Јединице локалне самоуправе у овој области израђују програме развоја; обављају нормативне послове (прописују висину боравишне таксе; предмете и начин полагања стручног испита за локалног туристичког водича; облик и садржину њихове легитимације и сл.); издају решења о категоризацији објеката; и воде значајне евиденције (нпр. локалних туристичких водича).

- **Угоститељство, занатство и трговина**. Између осталог, општине и градови прописују радно време угоститељских и других објеката; дају одобрења за обављање одређених врста услуга угоститељских објеката и издају решења о категоризацији угоститељских објеката.

- **Послови у вези са регистрацијом приватних предузетника.** Општинске/градске управе обављају послове у име Агенције за привредне регистре на својој територији, и то: пријем захтева и информисање странака; достављање решења странкама и другим органима и сл. Такође, општинска/градска управа издаје уверења о вођењу самосталних радњи по евиденцијама које су се водиле пре 1.1.2006.

- **Задругарство**. Један од изворних надлежности општина и градова према ЗЛС је подстицање и помоћ развоју задругарства. Поред тога, општинска/градска управа врши надзор над законитошћу рада задруга на својој територији.

- **Други послови**. Осим наведених послова, који су разврстани по тематским областима, општинске и градске управе обављају још неке послове у вези са привредом, као што су: координирање локалних канцеларија Фонда за развој Републике Србије и Фонда за развој АП Војводине; стручна помоћ инвеститорима; припрема, израда и праћење пројеката инкубатор центара; учешће у реализацији едукативних програма; стручна помоћ удружењима пољопривредника, земљорадничким задругама и пољопривредним газдинствима.

Наведене послове у анализираним општинама углавном обављају одсеци за привреду и пољопривреду или привреду и локални економски развој, унутар одељења за привреду и финансије. У неким општинама и градовима постоје посебна одељења (или управе) за привреду и пољопривреду, односно локални развој. Такође, у одређеном броју случајева постоје и посебне канцеларије за локални економски развој, које углавном не обављају управне послове који су овде наведени, већ развојне и саветодавне послове (нпр. припрема пројеката, подршка у добијању средстава из развојних фондова и сл.)

2.3. ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ

Ова област деловања локалне самоуправе уређена је ЗЛС (тачке 3 и 4 члана 20), пореским и законима о буџетском систему, о финансирању локалне самоуправе и о јавним набавкама. Важније надлежности и послови јесу:

- **Доношење буџета и завршног рачуна**. Буџет и завршни рачун, на предлог општинског/градског већа, доноси скупштина општине/града, док управа обавља послове планирања и израде нацрта буџета, у складу са буџетским календаром. Исти поступак важи и за израду завршног рачуна буџета. Локални орган управе прати извршење буџета и обавештава о томе општинско, односно градско веће и управља буџетским фондовима.

- **Послови трезора**. Према прописима о буџетском систему, локални органи управе надлежни за финансије обављају послове трезора који обухватају припрему и евидентирање захтева корисника буџета, финансијско планирање и управљање средствима у трезору, израду и контролу налога за плаћање, управљање дугом и праћење наменског трошења средстава и послове благајне.

- **Буџетско рачуноводство.** Обухвата типичне рачуноводствене послове, као што су формирање контног оквира, ажурирање рачуноводствених промена и израду рачуноводствених извештаја.

- **Интерна ревизија.** У складу са прописима о рачуноводству и ревизији, у локалним управама постоје службе интерне ревизије које контролишу примену прописа о материјално-финансијском пословању; наменско и законито коришћење средстава буџета од стране директних и индиректних буџетских корисника; трошење јавних предузећа чији је оснивач општина или предузећа и других организација које су под контролом јединица локалне самоуправе.

- **Праћење пословања јавних предузећа.** Као оснивачи јавних предузећа, органи општина и градова дају сагласност на програме њиховог пословања; прате пословање предузећа и доносе одлуке о ценама комуналних услуга.

- **Утврђивање и наплата јавних прихода**. Према ЗЛС, изворна надлежност локалне самоуправе је и утврђивање стопе изворних прихода општине/града и начина и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада. То чини скупштина општине/града одлукама, док је локална управа надлежна за утврђивање и наплату локалних јавних прихода. То обухвата послове пријема пореских пријава; доношење решења о порезу на имовину и пореза на катастарски приход од пољопривредне делатности; доношење решења о локалним комуналним таксама, накнади за коришћење грађевинског земљишта, решења за наплату самодоприноса и других управних аката.

- **Пореска инспекција.** Осим утврђивања и наплате јавних прихода, у општинским/градским управама се обављају и послови контроле који обухватају, између осталог послове контроле пореских пријава; канцеларијске и теренске контроле; и покретање прекршајних и кривичних поступака.

- **Послови пореског извршења.** Ови послови обухватају предузимање мера у циљу наплате пореског дуга: издавање решења о принудној наплати; одлучивање по захтевима за одлагање плаћања јавних прихода; послове редовне и принудне наплате (попис покретних ствари, утврђивање вредности ствари, заплена, прикупљање података о непокретностима ради укњижбе заложног права и сл.)

- **Јавне набавке.** У складу са прописима о јавним набавкама, општинска/градска управа обавља следеће послове: израда плана јавних набавки, покретање набавке, спровођење поступка јавне набавке; избор понуђача и уговарање и праћење реализације набавке.

Ова група послова се обично обавља у оквиру посебног одељења општинске/градске управе за буџет или одељења за финансије, а ређе у оквиру одсека за буџет или финансије у оквиру одељења за привреду и финансије. Такође, у неким јединицама локалне самоуправе постоје посебне службе за утврђивање и прикупљање јавних прихода (пореске управе), а у неким посебне службе за интерну ревизију, па и за јавне набавке, одвојена од организационе јединице за буџет и финансије.

2.4. УРБАНИЗАМ, ГРАЂЕВИНСКИ И ИМОВИНСКО-ПРАВНИ ПОСЛОВИ

Изворне надлежности у овим областима су предвиђене тачкама 2, 8, 10 и 25 члана 20. ЗЛС и детаљније уређене законима о планирању и изградњи и другим секторским законима. Оне обухватају:

- **Просторно и урбанистичко планирање.** Општине и градови доносе просторне планове за своју територију, генералне урбанистичке планове, планове генералне регулације и планове детаљне регулације.

- **Издавање урбанистичких аката.** Локални органи управе издају локацијске дозволе за одређене објекте, потврђују урбанистичке пројекте и пројекте парцелације и препарцелације.

- **Уређење грађевинског земљишта.** Општине и градови доносе средњорочне и годишње програме уређења грађевинског земљишта, прописују висину и прикупљају накнаду за уређење грађевинског земљишту. У циљу финансирања уређења грађевинског земљишта, обављају и послове отуђења и давања у закуп грађевинског земљишта.

- **Издавање грађевинских дозвола.** Јединицама локалне самоуправе је поверено издавање грађевинских дозвола за објекте за које дозволе не издају републички и покрајински органи. Такође, локални органи управе врше и измене решења због промене инвеститора или промена у току грађења и издају привремене грађевинске дозволе. Локалне управе воде регистар инвеститора.

- **Издавање употребних дозвола.** Овде спадају две групе послова: технички преглед објекта и издавање решења о употребним дозволама на основу извршеног прегледа.

- **Легализација објеката.** Општински/градски органи управе накнадно издају грађевинске и употребне дозволе за објекте у њиховој надлежности који су изграђени или реконструисани без грађевинске дозволе.

- **Грађевинска инспекција.** Општинама и градовима је поверен инспекцијски надзор над изградњом објеката за које издају грађевинске дозволе (видети 2.8).

- **Имовинско-правни послови**. У овој групи је неколико врста послова: вођење евиденција (нпр. евиденција непокретности у јавној својини које користе органи општине; евиденција зграда, станова, пословног простора и земљишта и сл.); спровођење неколико врста управних поступака (нпр. експропријације, комасације, национализације, денационализације и сл.); и спровођење поступака давања у закуп, отуђења и прибављања пословног простора.

Ови послови се најчешће обављају у оквиру одсека унутар одељења која су задужена и за комуналне и стамбене послове, понекад и заштиту животне средине или инспекцијске послове. Међутим, има и примера општинских управа у којима се само ови послови (урбанистички, грађевински и имовинско-правни) обављају у оквиру посебног одељења.

2.5. КОМУНАЛНИ И СТАМБЕНИ ПОСЛОВИ

ЗЛС предвиђа неколико изворних надлежности у областима комуналних делатности и становања (члан 20. тачке 5, 6, 7, 12, 13, 14), а оне су разрађене бројним секторским законима. Посебно су бројни закони којима се уређују различите врсте комуналних делатности. Комуналне делатности наведене у ЗЛС (тачка 5. члана 20.) јединице локалне самоуправе углавном обављају преко јавних предузећа које оснивају (видети 2.1) или поверавањем правним и физичким лицима у складу са чланом 7. ЗЛС, док локални органи управе обављају управне послове. Конкретније:

- **Нормативни послови у области комуналних делатности.** Органи општине/града доносе подзаконске акте у бројним областима комуналних делатности које су у њиховој надлежности (наведеним у тачки 5. члана 20. ЗЛС).

- **Управни поступци у области комуналних делатности.** Општински/градски органи управе воде управне поступке и издају различите врста решења и других управних аката (нпр. о посебном режиму саобраћаја, о раскопавању јавних површина, о одобравању заузимања зелених површина, о заузећу јавних површина, о одобравању сече садница и сл.).

- **Комунална инспекција**. Локални органи управе врше и послове инспекцијског надзора у области комуналног реда и поштовању прописа у свим областима комуналних делатности (видети 2.8).

- **Одржавање и безбедност коришћења стамбених зграда**. ЗЛС одређује као изворне надлежности локалне самоуправе старање о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђивање висине накнаде за одржавање стамбених зграда.

- **Исељење бесправно усељених станова.** Ово је изворна надлежност локалне самоуправе утврђена ЗЛС, која се обавља доношењем решења о исељењу и спровођењем принудног извршења решења, најчешће уз сарадњу полиције.

- **Давање у закуп и откуп станова**. Локални органи управе воде регистар станова у власништву јединице локалне самоуправе и спроводе поступак давања у закуп и продаје, односно откупа станова и закључују уговоре о закупу и откупу станова.

Послови у овој области који нису поверени другим субјектима (видети тачку 27) се најчешће обављају у оквиру одсека или друге уже организационе јединице, која је у саставу одељења или управе у којој се поред ових најчешће обављају и урбанистички, грађевински и имовинско-правни послови, односно послови заштите животне средине.

2.6. ДРУШТВЕНЕ ДЕЛАТНОСТИ

бласт друштвених делатности обухвата разнородне подобласти које су делимично у изворној надлежности локалне самоуправе (тачке 16, 17 и 18 члана 20. ЗЛС), као што су образовање, друштвена брига о деци, култура, спорт, брига о младима, социјална и здравствена заштита. Слично комуналним делатностима, велики део послова у овим областима обављају јавне установе чији је оснивач општина/град, док локални органи управе углавном обављају надзорне послове и друге управне послове. Надлежности и послови у овој области обухватају следеће групе:

- **Послови образовања.** Општине и градови су оснивачи установа предшколског и основног образовања, те обављају надзор над њиховим радом (о пословима просветне инспекције, видети 2.8) и воде евиденције о установама. Затим, старају се о одржавању основних школа и дечјих вртића. Такође, овде спадају послови у вези са студентским и ученичким стандардом и организовањем превоза одређених категорија ученика.

- **Послови друштвене бриге о деци.** Ова група послова састоји се углавном из вођења поступака за утврђивање накнаде зараде за време породиљског одсуства и неге детета; родитељског додатка; дечјег додатка и сл.; накнаде трошкова боравка деце у предшколским установама; вођења одговарајућих евиденција и послова за децу ометену у развоју.

- **Култура.** Општине и градови су оснивачи локалних установа културе, па пре свега обављају надзор над њиховим радом и наменским трошењем средстава, али и подржавају и учествују у организацији културних манифестација од општинског/градског значаја.

- **Спорт и омладина.** Овде спадају послови праћења стања у области спорта и физичке културе и вођења евиденција, учествовање у изградњи и одржавању спортских објеката, као и оснивање канцеларија за младе, усвајање и реализација локалне омладинске политике и програма и пројеката у тим областима.

- **Здравствена заштита.** Јединице локалне смоуправе су оснивачи установа примарне здравствене заштите (домова здравља и апотека), а градови и установа секундарне здравствене заштите, те локална управа има само послове надзора над радом установа и трошења средстава, одржавања објеката, праћења стања у овој области и вођења одговарајућих евиденција.

- **Социјална заштита**. Послове у области социјалне заштите углавном обављају центри за социјални рад, као установе које оснива град/општина. Локалне управе задржавају нормативне послове и доношење одређених решења о социјалној заштити, као и послове сарадње са организацијама које се баве социјалном заштитом.

- **Борачко-инвалидска заштита.** Општинске/градске управе спроводе поступке за признавање својства инвалида и поступке по прописима из области борачке заштите. Такође, обављају исплате по свим правима из области борачко-инвалидске заштите и издају уверења ради остваривања других права.

- **Послови Комесаријата за избеглице.** Као поверене послове, општине/градови обављају послове повереништва Комесаријата за избеглице, као и прихвата избеглих и расељених лица и њиховог смештаја и збрињавања.

Због већег броја разнородних послова који чине ову област, ови послови су обично поверени посебној организационој јединици у оквиру општинске/градске управе – одељењу или управи. Ипак, ретко су они спојени у заједничко одељење са другим областима (нпр. привредом) и то у општинама у којима је управа подељена на мањи број организационих јединица.

2.7. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Изворне надлежности општина и градова у области заштите животне средине утврђене су у тачки 11. члана 20. ЗЛС, а те надлежности и поједини поверени послови су уређени системским и секторским законима из ове области. Основне надлежности и послови јесу:

- **Старање о заштити животне средине.** Овде долазе различите врсте активности, какве су планирање и координација, информисање, едукација, подстицање и помагање активности других субјеката, затим надзорни послови (видети под 2.8), као и организовање и спровођење мера заштите животне средине.

- **Доношење програма коришћења и заштите природних вредности и заштите животне средине.** Општине и градови припремају, доносе и реализују програме за заштиту природних вредности, као и програме за заштиту животне средине, оцењују и дају сагласност на Студију о процени утицаја одређених пројеката на животну средину, воде поступак и дају процене о утицају, издају сагласности и дозволе за рад одређених постројења и обављање активности и друго.

- **Доношење локалних акционих и санационих планова.** Израда, доношење и реализација ових планова, програма и пројеката у области заштите животне средине је такође у надлежности општина и градова.

- **Утврђивање посебне накнаде за заштиту и унапређивање животне средине.** Поред утврђивања износа те накнаде и њеног убирања, општине и градови могу да оснивају фондове за заштиту животне средине, да управљају њима и да се старају о обезбеђењу других финансијских средстава за те исте намене.

- **Праћење и контрола стања животне средине.** У оквиру ових послова, прати се (путем мерења и на други начин) и контролише квалитет ваздуха и вода, ниво комуналне буке и други показатељи квалитета

животне средине, евидентирају и обрађују подаци и обавештава јавност о стању и квалитету животне средине.

Поред доношења планова, програма и одлука у овој области, који су у надлежности скупштине, управни и стручни послови заштите животне средине обављају се углавном у оквиру организационих јединица за комуналне и стамбене послове и инспекцијске послове, а по изузетку у оквиру посебне градске управе.

2.8. ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

Послови инспекцијског надзора[18] јесу добар пример за двојну природу делокруга локалне самоуправе: има их изворних, као и поверених. Најпре, општине и градови су надлежни да образују посебне инспекцијске службе и преко њих врше инспекцијски надзор над извршавањем прописа и других општих аката из сопствене надлежности (члан 20. тачка 36. ЗЛС). С друге стране, према члану 22. ЗЛС, општине и градови врше, као поверене послове, поједине послове инспекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и других области када им је то поверено секторским законима. У свим наведеним областима које је ЗЛС првенствено назначио као оне у којима се, поред других области, могу поверити инспекцијски послови није, међутим, још увек дошло до поверавања послова. Отуд најважније области у којима општине и градови врше инспекцијски надзор јесу:

- **Послови буџетске инспекције.** Ова инспекција врши надзор над законитошћу материјално-финансијског пословања корисника локалног буџета и наменског трошења буџетских средстава.

- **Послови грађевинске инспекције.** Надзор ове инспекције обухвата поштовање закона и других прописа и општих аката из области грађевинарства, а посебно изградњу објеката физичких и правних лица за које дозволу издаје општина/град, проверу да ли се објекат гради

18 Инспекцијски надзор врше инспектори као овлашћена лица – службеници локалне управе. У вршењу тог надзора, они путем претходне контроле и контроле у току одвијања активности утврђују стање у спровођењу закона, других прописа и општих аката, односно да ли физичка и правна лица поштују закон, друге прописе и опште акте. Када утврде да то није случај, могу наложити својим решењем да се изврше одређене мере и радње (ради отклањања утврђених пропуста), изрећи мандатну казну (новчана казна), поднети пријаву надлежном органу за учињено кажњиво дело (кривично дело, прекршај и привредни преступ), издати привремено наређење и забрану и предузети друге мере утврђене законом.

према одобреној документацији и стандардима, поштовање прописа о безбедности приликом изградње, утврђивање бесправне градње по пријавама грађана и по службеној дужности, утврђивање да објекат представља опасност по здравље и живот људи и друго.

- **Послови комуналне инспекције.** Ова инспекција контролише примену закона, других прописа и општих аката у области комуналних делатности, а нарочито поштовање комуналног реда и јавне чистоће, стање комуналних објеката и квалитет пружања услуга грађанима, одржавање стамбених зграда, неовлашћено заузимање јавних површина предметима и стварима, поједини послови тржишне инспекције у делу надзора над продајом робе ван продајног места и друго.

- **Послови саобраћајне инспекције.** Контрола градског и приградског превоза путника, ванлинијског превоза путника, превоза за сопствене потребе и ауто-такси превоза, паркирања, као и стања локалних и некатегорисаних путева и сигнализације на њима, чини основну надлежност ове инспекције.

- **Послови просветне инспекције.** Надзором ове инспекције обухваћени су послови инспекцијског надзора у основним и средњим школама, поверени Законом о основама система образовања и васпитања, Законом о основној школи и Законом о средњој школи.

- **Послови еколошке инспекције.** Ова инспекција носи и назив инспекције за заштиту животне средине, а њен надзор обухвата поштовање прописа о заштити ваздуха и вода, заштити од буке и заштити од опасних материја, као и друге послове, који су утврђени у надлежност општина и градова.

У управи већине општина и градова се сви инспекцијски послови обједињавају у једној организационој јединици, с тим што се у некима од њих послови буџетске инспекције обављају у оквиру организационе јединице за буџет и финансије. Уместо тог модела, који прати функционални принцип, постоји и знатан број случајева где су инспекцијски послови необједињени, тако да се обављају у ресорним организационим јединицама.

2.9. ОПШТА УПРАВА И ЗАЈЕДНИЧКИ ПОСЛОВИ

Појмови „општа управа“ и „заједнички послови“ користе се традиционално у управи и мају свој функционални и организациони смисао.[19] У првом појму су обухваћене одређене надлежности и поверени послови, а у другом послови којима се пружа подршка обављању свих или већине изворних надлежности и поверених послова. Битније надлежности и послови јесу:

- **Послови личних стања грађана.** Општине и градови врше, као поверене послове, све важније послове у вези са личним стањима грађана, као што су вођење матичних књига рођених, венчаних и умрлих лица и књига држављана, издавање извода из матичних књига и уверења о држављанству, решавање о промени личног имена, накнадни уписи и исправке у матичним књигама, пријаве и обављање венчања, пријаве смрти лица и сачињавање смртовнице и друго.

- **Послови у вези са вођењем јединственог бирачког списка.** Као поверени посао, општинска и градска управа врши промене у бирачком списку (уписи, брисање, измене, допуне и исправке) по службеној дужности или на захтев грађана до закључења бирачког списка, као и друге послове одређене Законом о јединственом бричаком списку.

- **Пружање правне помоћи грађанима.** Ова већ поменута (у групи 2.1) изворна надлежност општина и градова састоји се у организовању службе правне помоћи грађанима за потребе остваривања њихових права, обавеза и правних интереса.

- **Издавање радних књижица.** И ово је поверени посао, који обухвата издавање нових радних књижица и дупликата, упис промена и уношење података у радне књижице.

- **Издавање уверења и потврда.** Поред уверења о којима воде службену евиденцију, органи управе општина и градова су дужни да издају

19 „Општа управа“ означава управне послове који не спадају у делокруг органа управе који су основани за поједине управне области, односно у делокруг унутрашњих организационих јединица општинске/градске управе која се организује као јединствени орган. Она, дакле, обухвата скупину различитих преосталих управних послова за које нису образовани посебни органи управе, односно посебне унутрашње организационе јединице јединствене општинске/градске управе. „Заједнички послови“ обухватају послове логистичке подршке који се обављају за потребе свих органа управе, а евентуално и других органа власти. На пример, раније је у структури републичке управе постојао Републички секретаријат за општу управу, а служба за заједничке послове републичких органа постоји и данас.

уверења и потврде о којима се води службена евиденција, када су таква уверења и потврде неопходне за доказивање одређених чињеница, у складу са законом.

- **Овера потписа, рукописа и преписа докумената.** Овером потписа и рукописа се службено потврђује веродостојност, а овером преписа документа да је оверени препис једнак оригиналу.

- **Послови услужног центра.** Услужни центри су намењени лакшем и бржем остваривању права и обавеза грађана и правних лица и у њима се дају информације, примају поднесци, пружа помоћ, дају обавештења о решавању предмета, примају примедбе и друго. Не ради се о посебној надлежности или повереном послу, већ о методу обављања постојећег делокруга.

- **Послови месних канцеларија.** Знатан број општина и градова има месне канцеларије на сеоским подручјима, у којима се примају поднесци грађана, воде матичне књиге и књиге држављана и издају изводи и уверења из тих књига, узимају потребне изјаве, прикупљају подаци и слично. И овде се ради о методу вршења надлежности и послова, односно о деташираним организационим јединицама локалне управе.

- **Послови за потребе месних заједница.** Општинска и градска управа обавља стручне и административне послове за потребе органа месних заједница, стара се о спровођењу избора за органе месних заједница и слично, а такви се послови често обављају преко радника општинске/градске управе у месним канцеларијама.

- **Организација управе и персонални послови.** Као пратећи и неопходни послови, од великог значаја за успешно остваривање изворних надлежности и поверених послова јесу послови унапређивања организације општинске и градске управе, праћење ажурности њеног рада, као и персонални послови (селекција и пријем кадра у управу, њихово обучавање и стручно усавршавање, одлучивање о радним односима, вођене евиденција, осигурање, заштита на раду и друго).

- **Канцеларијско пословање.** Ови послови обухватају пријем и разврставање поште, отпремање поште, евидентирање предмета, архивирање и чување докумената и друго.

- **Послови информационог система.** Обухватају пројектовање, одржавање, аутоматску обраду података и сличне послове, чији је циљ пружање логистичке подршке раду органа општине и града, остваривање комуникација и друго.

- **Други послови логистичке подршке.** У овој подгрупи су класични „заједнички послови", као што су текуће и инвестиционо одржавање службених објеката и опреме, обрачун зарада и накнада, физичко обезбеђење објеката, возни парк, одржавање чистоће, достављање материјала и друго.

Општа управа и заједнички послови се у општинској и градској управи најчешће организују као једна или две посебне организационе јединице, а изузетно у више јединица од тога или заједно са скупштинским пословима.

2.10. ОСТАЛЕ НАДЛЕЖНОСТИ

У ову групу смо уврстили преостале надлежности и послове, који нису обухваћени другим групама. Важније од тих надлежности и послова јесу:

- **Послови у области одбране.** Према Закону о одбрани (члан 29), органи јединица локалне самоуправе израђују своје планове одбране (као саставни део Плана одбране Републике Србије), предузимају мере за усклађивање припрема за одбрану правних лица у делатностима из своје надлежности са одбрамбеним припремама аутономне покрајине и Планом одбране Републике Србије, предузимају мере за функционисање локалне самоуправе у ратном и ванредном стању, спроводе мере приправности и предузимају друге мере потребне за прелазак на организацију у ратном и ванредном стању, као и обављају друге послове утврђене законом.

- **Послови у вези са ванредним ситуацијама.** Према ЗЛС (члан 20. тачка 19), општина и град организују заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и стварају услове за њихово отклањање, односно ублажавање. Новим Законом о ванредним ситуацијама (донетим на самом крају 2009. године), утврђене су детаљно бројне надлежности и послови општине и града у овој области. Важније од њих обухватају доношење одлуке о организацији и функционисању цивилне заштите, доношење планова и програма за ванредне ситуације, обезбеђивање финансијских средстава, образовање штаба за ванредне ситуације, формирање и опремање јединица цивилне зашти-

те, организовање и развој личне и колективне заштите, обезбеђење одређених средстава за осматрање и узбуњивање и друго.

- **Послови који произлазе из статуса јавних власти.** Органи јединица локалне самоуправе имају низ посебних обавеза, односно дужности и послова, који су утврђени Уставом и законима за све органе јавних власти. Тако, на пример, дужни су да поступају по захтевима за давање информација од јавног значаја, да се старају о заштити података о личности, да поштују забрану сукоба интереса и обавезе у вези са спречавањем корупције итд.

- **Послови комуналне полиције у градовима.** Градови, као што је такође напоменуто, имају надлежност да образују комуналну полицију и да обезбеде и организују вршење послова комуналне полиције. Ова изузетно важна надлежност градова подразумева низ припремних послова, који се за сада одвијају према утврђеној динамици. После доношења Закона о комуналној полицији и подзаконских аката за спровођење тог закона у 2009. години, градови су донели своје акте о организацији и раду комуналне полиције и потом извршили селекцију кандидата за рад у комуналној полицији. Затим су кандидати упућени на обавезну стручну обуку (у организацији Министарства за државну управу и локалну самоуправу и уз драгоцену помоћ Министарства унутрашњих послова). У септембру месецу 2010. године требало је да се обаве стручни испити тих кандидата, чиме би први контигент будућих комуналних полицајаца стекао услове за почетак обављања својих послова.

- **Посебне надлежности града Београда.** Четири посебне надлежности града Београда, утврђене Законом о главном граду, обухватају (1) уређивање и обезбеђивање заштите вода, заштите од штетног дејства вода и коришћење вода на водном подручју града, инспекцијски надзор у области водопривреде и друго; (2) уређивање и обављање послова изградње, реконструкције, одржавања и управљања путевима и улицама (са изузетком аутопута); (3) заштиту од пожара; и (4) право оснивања телевизијских и радио-станица, новина и других средстава јавног обавештавања.

Надлежности и послови у овој групи обављају се за сада у различитим организационим јединицама управе општина и градова, а неки од њих перспективно подразумевају и стварање нарочитих организационих јединица и тела локалне самоуправе. За комуналну полицију је изричито утврђено да се организује као посебна организациона јединица у градској управи.

3. Послови градских општина

Градске општине постоје само у градовима Београду (17) и у Нишу (пет). Пошто немају изворних надлежности, оне обављају послове из круга градских надлежности који су утврђени статутом града као послови градских општина. Отуд се послови градских општина у Нишу и Београду разликују. Поред таквих послова, градске општине врше и одређене поверене послове државне управе.

Нишка градска општина Медиана, као своје органе, има Скупштину градске општине, Председника градске општине, Веће градске општине и Управу градске општине. Управа је организована у три унутрашње организационе јединице: Одељење за послове кабинета председника градске општине и заједничке послове, Одељење за финансије и развој и Одељење за правне, скупштинске и комуналне послове.

Основни послови градске општине Медиана јесу:

- Доношење статута, буџета и завршног рачуна; доношење програма и пројеката развоја и унапређење општег оквира за привређивање; оснивање месних заједница и других облика месне самоуправе; подстицање развоја задругарства; старање о развоју занатства, туризма и трговине; уређивање имена и другог симбола;

- Одржавање комуналног реда и образовање комуналне инспекције; давање мишљења на просторне и урбанистичке планове Града; спровођење исељења бесправно усељених лица; уређивање радног времена угоститељских радњи; одлучивање о постављању монтажних објеката на јавним површинама; уређивање услова за држање и заштиту домаћих животиња; уређивање гробаља; старање о спољном изгледу стамбених и пословних зграда, зелених површина и других објеката; уређивање коришћења пословног простора;

- Утврђивање културних и спортских манифестација општинског значаја; подстицање развоја културно-уметничког аматеризма; учешће у активностима превенције и отклањања последица ванредних ситуација; заштита и унапређење животне средине; израда планова одбране за своје подручје; пружање правне помоћи грађанима;

- Извршавање прописа и општих аката Града и својих прописа и општих аката; прописивање прекршаја за повреде прописа градске општине.

Све београдске општине имају исте органе: скупштину, председника, општинско веће и управу. Управа градске општине Нови Београд има седам одељења (за: општу управу; буџет и финансије; друштвене делатности; имовинско-правне и стамбене послове; грађевинске и комуналне послове; инспекцијске послове) и три службе (за: скупштинске послове; месне заједнице; заједничке послове). Управа градске општине Врачар има пет одељења (за: грађевинске и комуналне послове; имовинско-правне и стамбене послове; буџет, привреду и друштвене делатности; општу управу; инспекцијске послове) и две службе (за: скупштинске послове; финансијске и заједничке послове).

У Београду се послови 10 градских општина са ужег градског подручја (међу којима су Врачар и Нови Београд) и послови преосталих седам градских општина са ширег градског подручја једним делом разликују.

Послови градских општина Нови Београд и Врачар су бројни и разврстани у 30, односно 32 тачке. Поред послова који се поклапају са пословима градске општине Медиана (видети тачку 40), важнији послови су:

- Послови у вези са грађевинским земљиштем у јавној својини (давање у закуп и отуђивање земљишта ради изградње објеката до 800 метара квадратних и друго); решавање у првом степену о грађевинским дозволама за изградњу и реконструкцију објеката до 800 метара квадратних и инспекцијски надзор над изградњом тих објеката; старање о изградњи, одржавању и коришћењу некатегорисаних путева; заштита и уређење пољопривредног земљишта; управљање имовином градске општине;

- Старање о одржавању дечјих вртића и основних школа (осим капиталног одржавања); превоз деце и ученика одређених категорија, односно у одређеним случајевима, старање о заштити и безбедности деце и ученика; учествовање у изградњи и одржавању спортских објеката и друго; спровођење стратегије и акционог плана политике за младе;

- Уређивање организације и рада мировних већа; старање о јавном обавештавању;

- Старање о унапређивању и заштити људских права; право установљавања локалног заштитника грађана.

Седам градских општина са ширег градског подручја града Београда (Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин) имају шире надлежности, тако да поред послова наведнеих у тачки 41, имају још и послове: доношење урбанистичких планова за своја подручја, издавање аката о условима за уређење простора, решавање у првом степену о изградњи или реконструкцији објеката, давање у закуп грађевинског земљишта за објекте и преко 800 метара квадратних, као и послове изградње, одржавања и коришћења локалних путева и других јавних објеката од значаја за градску општину. Осим тога, могу имати и самостална јавна комунална предузећа која оснивају у областима водоснабдевања, канализације, чишћења улица, грејања, зелених пијаца и одржавања гробаља (видети члан 77. Статута града Београда).

Скуп поверених послова државне управе које врше градске општине је знатно ужи од скупа поверених послова које врше јединице локалне самоуправе. На основу увида у акте о организацији и систематизацији управе градских општина Нови Београд и Врачар,[20] може се закључити да су међу важнијим повереним пословима следећи: послови у вези са личним стањима грађана (вођење матичних књига и књига држављана, издавање извода и уверења из матичних књига и књига држављана), издавање радних књижица, одређени послови у вези са пописом становништва, вођење евиденције непокретности у јавној својини које користи градска општина, статусна питања избеглих и расељених лица, признавање одређених права и други послови у области борачко-инвалидске заштите, одређени послови у области пензијско-инвалидског осигурања, поједини послови у области просвете, послови у вези са материјалним обезбеђењем чланова породица лица на одслужењу војног рока, инспекцијски надзор у области комуналних делатности и грађевинске инспекције и друго.

20 У прегледаним актима градске општине Медиана поверени послови нису посебно приказани.

4. Препоруке

1. Надлежности и послови јединица локалне самоуправе у њиховом изворном и повереном делокругу постоје у бројним областима и адекватне су концепту развијене локалне самоуправе, с тим што је за њихово потпуније и успешније остваривање неопходно да се посвети пуна пажња унапређењу финансијских, кадровских, управљачких и других капацитета свих општина и градова, а нарочито оних којима такви капацитети видно недостају. Поред првенственог ангажовања органа и функционера локалне самоуправе у томе, било би од нарочите важности да министарство задужено за локалну самоуправу, заједно са надлежним органима аутономне покрајине и Сталном конференцијом градова и општина, стави тај задатак на листу својих приоритета и изради нарочиту стратегију за даљи развој локалне самоуправе.

2. Од подизања нивоа способности органа локалне самоуправе за обављање постојећих и нових надлежности и послова требало би да зависи и динамика даље децентрализације, односно утврђивања нових надлежности и поверених послова у корист локалне самоуправе.

3. Да би се избегле негативне последице монотипског приступа приликом утврђивања надлежности и поверених послова у корист локалне самоуправе, убудуће би требало створити јасне основе за диференциран приступ, који би нарочито уважио спремност и способности појединих јединица локалне самоуправе за обављање нових надлежности и послова.

4. Постојеће уставне могућности за поверавање нових послова градовима и граду Београду требало би шире користити, нарочито с обзиром на чињеницу да већина градова и посебно град Београд располажу значајним капацитетима за обављање нових послова.

5. У оквиру процеса реформе законодавства посебну пажњу би требало посветити проширењу овлашћења локалне самоуправе у обављању надлежности и појединих послова из изворног делокруга, односно уклањању различитих законских ограничења и условљавања која се у томе намећу, уколико се не ради о ограничењима која су неопходна за обезбеђење јединства система у појединим областима или о условљавањима која потичу из утврђених надлежности централних органа.

6. Такође, у процесу реформе законодавства би требало брижљиво отклонити све постојеће нејасноће у расподели надлежности између централних и локалних власти, појаве преплитања и дуплирања надлежности, надлежности које се уопште не врше (уколико нису потребне) и сличне недостатке.

7. У реформи политичког система и доношењу закона којима се регулишу поједини сегметни тог система, посебну пажњу би требало поклонити утицају усвојених решења на локалну самоуправу, изналажењу адекватнијих и, по потреби, другачијих решења за функционисање институција локалне самоуправе и потпуније укључивање грађана у одлучивање о пословима локалне самоуправе. С тим у вези, од нарочите је важности да се успостави функционалност органа општина и градова, њихова посвећеност успешнијем остваривању надлежности и одговорност грађанима локалне заједнице.

8. Начин организовања општинске и градске управе за обављање послова којима се остварују надлежности локалне самоуправе, као и за обављање поверених послова, требало би јасније довести у зависност од потребе да се укупни послови управе обављају ефикасно и рационално. У том је контексту важно и да се отклоне постојеће нерационалности, а нарочито да се спречи прекомерно запошљавање и запошљавање према партијској припадности.

9. Министарства и други државни органи управе би требало да успоставе потпуну и ажурну евиденцију свих поверених послова из њихових области које обављају општине и градови, као и да утврде што тачнији обим тих послова, како би се такви подаци могли користити за процену рационалности и трошкова обављања тих послова. На основу тога и уз прикупљање података о обављању послова из изворног делокруга, било би могуће се приступи дефинисању методологије за одређивање оптималног броја запослених и модела оптималне организације локалне управе.

10. Надлежно министарство и асоцијација локалних власти би градовима и општинама могли да предложе методологију израде пописа свих послова које обављају њихови органи управе. Такви пописи послова помогли би у дефинисању јасније и ефикасније организационе структуре општинске/градске управе.

11. Послови које обављају градске општине у градовима Београду и Нишу требало би да буду редовно праћени и анализирани, како би се проценило да ли је њихов круг правилно одређен и какве све могућности постоје за унапређења на том пољу.

Прилог 1: Изворне надлежности локалне самоуправе одређене Уставом и Законом о локалној самоуправи

Члан 190. Устава Републике Србије
(Службени гласник РС, бр. 83/06)

Општина, преко својих органа, у складу са законом:

1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;
2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз;
4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;
7. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;
8. обавља и друге послове одређене законом.

Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу.

Општина се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини.

Општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом.

Општина, у складу са законом, прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

Члан 20. Закона о локалној самоуйрави
(Службени їласник РС, бр. 129/07)

Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом:

1. доноси програме развоја;
2. доноси урбанистичке планове;
3. доноси буџет и завршни рачун;
4. утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;
5. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлом водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће у градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавна расвета, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање и др), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање;
6. стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда;
7. спроводи поступак исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама;
8. доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;
9. доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе;
10. уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора;
11. стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине;

12. уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;
13. уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника;
14. уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, као и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти;
15. оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;
16. оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање;
17. оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља;
18. организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинасирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач;
19. организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;
20. доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује еродивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури;
21. уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја;
22. стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;

23. подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе;
24. стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад;
25. управља имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;
26. уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;
27. организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;
28. образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад;
29. помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији;
30. подстиче и помаже развој задругарства;
31. организује службу правне помоћи грађанима;
32. стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група;
33. утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине;
34. стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права;
35. прописује прекршаје за повреде општинских прописа;
36. образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине;
37. уређује организацију и рад мировних већа;
38. уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине;
39. обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом.

Прилог 2: Сумарни приказ посебне анализе надлежности по појединим областима

Област	Надлежности и послови
Надлежности општина и градова	
Уређивање сопствене организације и друге нормативне и опште надлежности	• Доношење статута општине и града • Уређивање организације и рада органа и служби • Оснивање јавних служби • Оснивање јавних агенција • Непосредно учешће грађана у управљању пословима локалне самоуправе • Друге нормативне и изборне надлежности скупштине • Старање о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права • Утврђивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби • Јавно информисање од локалног значаја • Сарадња и удруживање • Симболи општине и града • Службе правне помоћи и мировна већа • Управљање имовином • Односи са органима Републике и аутономне покрајине
Локални развој и привреда	• Доношење и спровођење програма развоја • Послови у области пољопривреде • Послови у области ветеринарства • Послови у области водопривреде • Развој туризма • Угоститељство, занатство и трговина • Послови у вези са регистрацијом приватних предузетника • Задругарство • Други послови

Област	Надлежности и послови
Надлежности општина и градова	
Финансије и буџет	• Доношење буџета и завршног рачуна • Послови трезора • Буџетско рачуноводство • Интерна ревизија • Праћење пословања јавних предузећа • Утврђивање и наплата јавних прихода • Послови контроле • Послови пореског извршења • Јавне набавке
Урбанизам, грађевински и имовинско-правни послови	• Просторно и урбанистичко планирање • Издавање урбанистичких аката • Уређење грађевинског земљишта • Издавање грађевинских дозвола • Издавање употребних дозвола • Легализација • Грађевинска инспекција • Имовинско-правни послови
Комунални и стамбени послови	• Нормативни послови у области комуналних делатности • Управни поступци у области комуналних делатности • Комунална инспекција • Одржавање и безбедност коришћења стамбених зграда • Исељење бесправно усељених станова • Давање у закуп и откуп станова
Друштвене делатности	• Образовање • Послови друштвене бриге о деци • Култура • Спорт и омладина • Здравствена заштита • Социјална заштита • Борачко-инвалидска заштита • Послови Комесаријата за избеглице
Заштита животне средине	• Старање о заштити животне средине • Доношење програма коришћења и заштите природних вредности и заштите животне средине • Доношење локалних акционих и санационих планова • Утврђивање посебне накнаде за заштиту и унапређивање животне средине • Праћење и контрола стања животне средине

Област	Надлежности и послови
Надлежности општина и градова	
Инспекцијски послови	• Послови буџетске инспекције • Послови грађевинске инспекције • Послови комуналне инспекције • Послови саобраћајне инспекције • Послови просветне инспекције • Послови еколошке инспекције
Општа управа и заједнички послови	• Послови личних стања грађана • Послови у вези са вођењем јединственог бирачког списка • Пружање правне помоћи грађанима • Издавање радних књижица • Издавање уверења и потврда • Овера потписа, рукописа и преписа докумената • Послови услужног центра • Послови месних канцеларија • Послови за потребе месних заједница • Организација управе и персонални послови • Канцеларијско пословање • Послови информационог система • Други послови логистичке подршке
Остале надлежности	• Послови у области одбране • Послови у вези са ванредним ситуацијама • Послови који произлазе из статуса јавних власти • Послови комуналне полиције у градовима
Надлежности Града Београда	
Утврђене Законом о главном граду	• Послови у области водопривреде • Послови у вези са путевима и улицама • Заштита од пожара • Оснивање средстава јавног обавештавања