

ГРАЂАНИ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Проф. др Јелена Вучковић

Међународно правни аспект

Европска Повеља о локалној самоуправи

- предвиђа учешће грађана у управљању јавним пословима:
- кроз изборне механизме представничких и других тела локалне самоуправе и
- референдума, зборова или других облика одлучивања,
- отављајући право локалним заједницама да сами уреде ове облике одлучивања својим статутима.
- чл. 3. Европске повеље о ЛС говори о праву и оспособљености локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним деловима јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва.
- Ово се врше путем савета или скупштина, састављених од чланова изабраних на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, општег, за све једнаког бирачког права.
- скупштине могу да имају извршне органе који су им одговорни.
- Ово право неће дерогирати зборове грађана, референдуме или било који други облик непосредног учешћа грађана у одлучивању – тамо где су они предвиђени статутом.

Препорука о подстицању учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу

- Комитета министара Савета Европе бр. Рец (2001) 19. уређује:
- основни принципи политике подстицања грађана да учествују у процесу демократског одлучивања,
- подстицање учешћа свих грађана у локалном јавном животу,
- подстицање учешћа грађана на локалним изборима и систему представничке демократије,
- подстицање непосредног учешћа јавности у процесу локалног одлучивања и управљању локалним пословима.

Грађани као учесници управноправних односа и корисници јавних услуга

- Грађани се према локалној управи појављују као даваоци средстава, разноврсни кадровски потенцијал, корисници услуга, носиоци јавно-правних овлашћења и обавеза итд.
- 1) грађани, као доносиоци одлука о организацији и раду органа локалне самоуправе и носиоци политичке контроле и
- 2) грађани, као страна са „слабијом правном вољом“ у управноправним односима, односно као корисници јавних служби.
- Управни односи грађана се углавном успостављају на локалном нивоу.
- Стога примена *начела законитости* у раду управе на локалном нивоу има нарочиту тежину али и *начело ефикасне* реализација права и обавеза.

Локална заједница је историјско извориште највећег броја јавних служби

- Обављање служби постепено преузима и држава, када оно због захтева економичности и ширих интереса, прераста оквира локалних јединица.
- Вршење или обезбедјивање јавних служби, постаје једина или пропратна делатност појединих органа и организација, под контролом државног апарата.
- Грађани код ових активности, настоје да у што већој мери користе понуђене услуге.
- Начело законитости се испољава кроз обавезу организација јавних служби да обезбеде једнаку доступност свим грађанима, како би за приближно исто време и уз утрошак истих средстава задовољили јавне потребе.
- Улога локалне управе у вршењу и обезбеђивању јавних служби расте.
- Међутим, вршење ових активности је све више централизовано, уз истовремену дислокацију пунктова како би се покрило целокупно подручје и омогућило грађанима да једноставно приме јавне услуге.

Јавност рада органа локалне самоуправе - *начело транспарентности*

- фактор демократизације локалних заједница и битан услов за активно партиципирање грађана у вршењу локалне самоуправе.
- Напуштање концепта локалне управе као контролне и репресивене "власти " и њена трансформација у " јавну службу " као сервиса грађана.
- У том циљу органи локалне самоуправе обавезни су да обезбеде остваривање права и дужности локалног становништва на законит и ефикасан начин, уз поштовање личности и достојанства грађанина.
- Јавност обзбедјује се:
 1. непосредним увидом грађана у акте и друге списе;
 2. учешћем грађана у јавној расправи;
 3. јавним објављивањем општих и других аката;
 4. организовањем различитих облика едукације грађана и на други начин прописан статутом општине.

Јавност рада

5. редовним давањем информација средствима јавног информисања,
6. одржавањем конференција за штампу,
7. објављивањем података о броју запослених у административној служби,
8. информисањем јавности о извршавању послова и о свим променама у организацији и раду административне службе.
9. Органи ЛС обавезни су да грађанима у остваривању њихових права и интереса дају потребне податке, објашњења и обавештења.
10. Органи ЛС подносе јавности годишње извештаје.
11. За поступање у управним стварима органи су обавезни да јавно истакну стандарде поступања.

Начини обезбеђивања јавности и информисаности у ЛС

- Обавјештења и информације о обављању послова органа ЛС
- могу давати *градоначелник, поједине службенике* који су одговорним за тачност и правовременост информација. Неовлашћено давање информација или давање нетачних информација представља тежу повреду службене дужности.
- Објављивање одређених извештаја може се ускратити само када је то прописано законом.
- Органи јединице локалне самоуправе морају свој рад и пословање тако уредити да физичка и правна лица могу на једноставан и ефикасан начин остваривати своја права и заштићене интересе.
- Локални функционери и старешине органа локалне управе обавезни су да одреде време пријема грађана.
- седнице скупштине, комисија одбора и савета су јавне, ако није другачије прописано законом: могу присуствовати заинтересовани грађани, али на начин и под условима како је то прописано пословником скупштине.

Јавност рада органа – технички услови

- На јавним објектима где су смештени органи локалне самоуправе и јавне службе мора бити истакнут њихов назив.
- На видном месту у органу, односно јавној служби мора бити истакнут распоред просторија а на улазу у службене просторије, мора бити истакнуто лично име и звање, односно занимање службеника.
- Запослена лица обавезна су да за вриеме службе носе видљиве службене ознаке са личним именом, сликом и звањем у складу са прописом које доноси министарство надлежно за послове локалне самоуправе.
- Органи ЛС дужни су омогућити подношење **приговора и притужби на рад** органа и на *неправилан однос службеника* административне службе.
- На поднешене приговоре и притужбе градоначелник је дужан дати одговор у року од 30 дана од дана подношења приговора или притужбе. Приговоре, односно притужбе на рад градоначелника разматра скупштина општине, односно скупштина града и о њима заузима став.

Облици учешћа грађана у управљању ЛОКАЛНИМ ПОСЛОВИМА

- Статутом општине регулише се начин учешћа локалног становништва у одлучивању.
- Локална демократија се остварује на посредан и непосредан начин:
 1. посредно одлучивање грађана преко својих изабраних представника,
 2. непосредно одлучивање грађана и
 3. непосредно изјашњавање грађана.

Посредно учешће грађана у управљању локалним пословима

- остварује се преко:
 1. скупштине локалне самоуправе (одборника) и
 2. председника општине, односно градоначелника,
 3. органа месне заједнице и представника у органима управљања јавних служби.

Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе

- облици директне демократије у интересу локалног становништва.
- Облици непосредне самоуправе уређују се законом и статутом:
 1. грађанска иницијатива,
 2. збор грађана и референдум и други облици,
 3. путем месних заједница, насеља, подручја и других јединица којима општина поверава вршење одређених послова од најнепосреднијег интереса за становништво тих подручја.

непосредно одлучивање и непосредно *изјашњавање*

- У правној теорији прави се разлика.
- **Непосредно одлучивање** грађана остварује се при избору одборника у скупштинама општина, на референдуму и збору грађана и на други начин прописан статутом.
- **Грађани се непосредно изјашњавају** на консултативном референдуму, иницијативом, грађанском иницијативом, на збору грађана, жалбом, петицијом и другим облицима изјашњавања утврђеним статутом.
- Кроз поједине институте грађанске демократије (петиције, грађанске иницијативе, приговори, жалбе итд), грађани непосредно утичу на рад органа локалне самоуправе, превасходно као контролни облик рада.

1. Грађанска иницијатива

- је акт - радња којом грађанин, група грађана, правна лица и други субјекти иницирају решавање одређених питања, од интереса за локално становништво, пред надлежним органом.
- грађани путем грађанске иницијативе предлажу скупштини ЛС доношење аката којим се уређује одређено питање из изворног делокруга, промена статута или других аката и расписивање референдума.
- О предлогу иницијативе локална скупштина је дужна да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога.
- Скупштина има дужност да размотри сваку иницијативу коју добије, под условом да је покренута на начин и у облику прописаним статутом.
- Иницијатива мора садржавати одређени број потписа грађана. Статутом јединице локалне самоуправе утврђује се број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, који не може да буде мањи од 5% бирача.

“Иницијатива” и “грађанска иницијатива”

- у Републици Српској законодавац није определио питања о којима се може покренути **иницијатива** осим у два случаја.
- 1. се односи на сазивање скупштине општине, при чему обавезује општину да својим актима пропише потребан број грађана за подношење такве иницијативе.
- 2. иницијативу грађана за преиспитивање поверења председнику општине - може поднети најмање 10 % грађана који имају бирачко право.
- **Грађанском иницијативом** се предлаже доношење или промена општинског прописа или другог акта којим се уређују значајна питања из надлежности локалне самоуправе.
- *Статутом општине* се утврђују питања о којима се може покренути грађанска иницијатива, потребан број потписа грађана за покретање иницијативе, поступак по иницијативи и друга питања од значаја за грађанску иницијативу.

2. Збор грађана

- је трајни организациони облик.
- Циљ је учествовање у поступку избора, али се на неким доноси и друге одлуке.
- везани за мале заједнице, али и тада нису једини облик политичког одлучивања, јер се састају ретко и не обезбеђују континуитет и планско вођење локалним пословима.
- сазива се за део територије ЛС одређен статутом.
- расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа ЛС.
- већином гласова присутних усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или надлежним органима и службама.
- Локални органи су дужни да у року од 60 дана од одржавања збора размотре захтеве и предлоге грађана и о њима заузму став, донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане.
- Начин сазивања збора грађана, његов рад и начин утврђивања ставова уређује се статутом и одлуком скупштине општине.

3. Референдум - врсте

- 1. се расписује за целу територију јединице ЛС (**општински референдум**) или за део територије локалне самоуправе (**месни референдум**).
 - 1. скупштина ЛС може на *сопствену иницијативу* да распише референдум о питањима из свог делокруга и на *захтев грађана* дужна је да распише референдум о питању из свог делокруга. Одлука је донета на референдуму ако се за њу изјасни већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана.
 - 2. скупштина је дужна да распише референдум о питању које се односи на интересе становништва тог дела територије.

Референдум - врсте

- 2. *С обзиром на дејство*, референдум може бити **консултативан** или референдум којим грађани **одлућују** о појединим питањима.
- Консултативни референдум има за циљ да грађани искажу свој став по неком питању и тиме олакшају скупштини општине доношење одлуке о датом питању.
- На референдуму као облику одлучивања, грађани непосредно одлучују о “референдумском питању” (нпр. одлука о избору, опозиву или неповерењу председника општине).

Референдум - врсте

- 3. Референдум може бити **обавезан** или **факултативан**.
 - Обавезан референдум се одржава увек када је законом или статутом општине одређено да се о неком питању грађани изјашњавају референдумом (нпр. референдум је о опозиву - неповерењу председника општине, оснивању, спајању, укидању општина итд.).
Факултативан референдум надлежни орган расписује о одређеном питању како би, пре доношења одлуке, саслушао мишљење грађана.

4. Грађанска жалба и Петиција

- Свако има право да поднесе грађанску жалбу или упути петицију органима ЛС, као и да од органа тражи обавештење из њиховог делокруга рада.
- неформални акт - радња којим грађанин, група грађана, правно лице или други субјекти изражавају своје незадовољство стањем у одређеној области и захтевају од надлежних органа предузимање мера да се то стање побољша.
- **Петиција** је "акт протеста" грађана у односу на стање у некој области живота, којом се од надлежних органа енергично захтева хитно решевање одређених питања.
- Поступак подношења и поступања органа по грађанским жалбама и петицији ближе се уређује статутом.
- Органи којима су упућене жалбе и петиције дужни су да донесу одлуку, односно дају обавештење у року од 30 дана од дана пријема захтева.

5. Месне заједнице

- У селима или за два или више села у градским насељима (кварт, четврт, реон) могу се оснивати ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва.
- има својство правног лица.
- Скупштина ЛС образује и укида месне заједнице и одређује њихово подручје.
- *Статутом месне заједнице* и другог облика месне самоуправе, одређују се послови, органи и поступак избора, начин одлучивања и друга питања месне самоуправе.
- Статут мора да буде сагласан са статутом ЛС и актом о оснивању месне заједнице, односно месне самоуправе.

Месне заједнице

- Средства за рад месне заједнице су средства која на њих пренесе ЛС, самодопринос, средства од накнаде за услуге, поклони и друга средства.
- Та се средства морају користити у складу са програмима и плановима.
- Одлуком ЛС могу се месним заједницама, односно другим облицима месне самоуправе, пренети вршење одређених послова из изворног делокруга ЛС и за то обезбедити потребна средства.
- То могу бити само послови од непосредног и свакодневног значаја за живот становника месне заједнице.