

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Радноправни положај запослених у органима
локалне самоуправе**
(мастер рад)

Ментор : Проф. др. Обрадовић Горан

Кандидат : Ђелић Ђорђе

Број индекса : М 043/14 – О

Ниш, 2015.године

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
I. ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	3
II. ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	5
II. 1. Опште напомене.....	5
II. 2. Локални функционери.....	6
II. 2. 1. Одборници.....	7
II. 2. 2. Секретар скупштине општине/скупштине града.....	11
II. 2. 3. Председник општине/градоначелник.....	12
II. 2. 4. Чланови градског/општинског већа.....	13
II. 2. 5. Градски и општински менаџери.....	14
II. 2. 6. Градски архитекта.....	22
II. 2. 7. Градски/општински правобранилац.....	22
II. 2. 8. Заштитник грађана.....	23
II. 2. 9. О сукобу интереса локалних функционера.....	29
II. 2. 10. Кодекс понашања локалних функционера.....	33
II. 3. Локални службеници.....	35
II. 3.1. Пријем у радни однос.....	37
II. 3.2. Права и дужности локалних службеника.....	38
II. 3.3. Распоређивање локалних службеника.....	39
II. 3.4. Звања и занимања.....	39
II. 3.5. Напредовање локалних службеника.....	40

II. 3.6. Одговорност службеника.....	40
II. 3.7. Материјална одговорност.....	40
II. 3.8. Дисциплинска одговорност.....	41
II. 3.9. Престанак радног односа.....	43
II. 3.10. Остваривање и заштита права локалних службеника.....	43
II. 3.11. Начелник градске/општинске управе.....	44
II. 4. Локални намештеници.....	44
III. НОВИНЕ У НАЦРТУ ЗАКОНА О ЗАПОСЛЕНИМА У АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА.....	45
IV. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И ЗАПОСЛЕНИ НА ПУТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ КА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....	48
V. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПОЛОЖАЈА ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА.....	52
VI. МАЊА И ЕФИКАСНА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА – ТЕНДЕНЦИЈЕ У БУДУЋНОСТИ.....	60
ЗАКЉУЧАК.....	63
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	64
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ.....	66
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ.....	67
SUMMARY AND KEY WORDS.....	69
БИОГРАФСКИ ПОДАЦИ.....	71

УВОД

У савременим и демократским државама постепено долази до све већег јачања централне власти и организације и све подређеније улоге локалне самоуправе. Упркос томе, локалној самоуправи данас се придаје све већи значај због њеног доприноса све већој демократизацији и одрживом економском управљању. Кључна фигура локалне самоуправе, односно њен стуб јесу њени запослени. Од компетентности, знања, вештина и способности запослених у највећој мери зависи да ли ће органи локалне самоуправе остварити циљ да потребе грађана реализују. Зато се тежи успостављању доброг руковођења на нивоу локалне самоуправе ради унапређења квалитета и ефикасности службе. У наведеном раду генеричним појмом ``запослени у органима локалне самоуправе`` обухватићу локалне функционере, службенике и намештенике. Од запослених у органима локалне самоуправе очекује се да у вези са вршењем службе поступају стручно, непристрасно, политички неутрално и етички прихватљиво. Када говоримо о положају запослених у органима локалне самоуправе, најпре ћемо пажњу посветити начину пријема у радни однос у органе локалне самоуправе а затим се посветити темељније правима и дужностима запослених регулисаних прописима и начину остваривања истих. Заштиту сопствених права запослени остварују у законом предвиђеном поступку. Запослени су дужни да јавни интерес локалне самоуправе штите на најбољи могући начин и да грађанима локалне самоуправе омогуће да остваре своја права али не на штету јавног интереса. Они подлежу материјалној и дисциплинској одговорности, уз напомену да дисциплинска одговорност не искључује могућност вођења кривичног и прекршајног поступка уколико за то постоји елемената. За сагледавање положаја запослених у органима локалне самоуправе од посебног значаја јесте упоредна анализа запослених у другим земљама. У првом реду, акценат ће бити стављен на земље Европске уније с обзиром да је један од стубова спољне политике наше земље приступање Европској унији у којој се положају запослених у локалним самоуправама даје посебан значај и чија искуства и резултати у регулисању положаја запослених имају посебну вредност. Свакако, пажња је посвећена запосленима у локалним самоуправама Швајцарске, као земље са великом традицијом локалне самоуправе и земљама бивше Југославије због сличности правних система и заједничке правне традиције.

Незаобилазна карика у анализирању положаја запослених у органима локалне самоуправе биће указивање на недостатке у њиховом положају и раду, разматрање

нових решења сходно позитивним искуствима других земаља и могућностима сталног стручног усавршавања запослених како би они и даље били заштитници општег интереса на подручју локалне самоуправе и штитили интересе грађана.

За теоријску анализу радноправног положаја запослених у органима локалне самоуправе, биће коришћена постојећа, домаћа и страна литература, релевантни домаћи и страни законски прописи, нацрти одговарајућих прописа, приручници и други материјали. У том смислу, биће коришћени следећи методи: нормативни, упоредноправни и дескриптивни метод.

Догматичко-нормативистички метод, као основни метод за тумачење и примену позитивног права једне земље, биће примењен у анализи позитивних прописа права Републике Србије и других земаља у овој области.

Упоредноправни метод биће употребљен за упоредну анализу положаја запослених у органима локалних самоуправа одређеног броја земаља у овој области.

Дескриптивним методом биће изложена постојећа решења у погледу положаја запослених у нашој земљи, решења која су дала резултате у другим земљама и могућности даље реорганизације локалне самоуправе и стручног усавршавања и оспособљавања запослених у локалним самоуправама

Циљ овог мастер рада је подробно изложити радноправни положај запослених у органима локалне самоуправе, указати на мане и предности у њиховом положају и раду, предложити нова решења која се могу показати ефикасним, спровести упоредну анализу положаја запослених у органима локалних самоуправа земаља Европске уније и других земаља, изложити њихова позитивна искуства и решења и могућности њихове употребе у нашим локалним самоуправама.

I. ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

У теорији нема јасног и довољно прецизног одређења појма локалне самоуправе. Користе се у теорији и пракси као и у свакодневном говору термини попут локална власт, локална управа, локална заједница, комуна, општина и друго.

Термин ``локална (само)управа`` (*local government, local self-government*) употребио је први пут 1832. године енглески филозоф, Џереми Бентам. ``Општинске институције јесу за слободу оно што су основне школе за науку; оне слободу чине приступачном народу ... Без општинских институција нека нација може себи створити слободну власт, али не може поседовати слободарски дух`` (*Aleksis De Tokvil*) или како су то формулисали српски писци, ``оно што је биљци корен са жилама, то је држави добро уређена општина``. (Димитријевић, Вучетић, 2007:7). За локалну самоуправу се каже да има ``циљ да победи егоизам појединаца и да подстакне њихово осећање за опште добро у оном оквиру који је њима близак и познат`` (V. Peters, 1959: 150).

Одређивање термина ``локална самоуправа`` у теорији изазива бројне полемике из више разлога. Термин ``локална`` упућује на то да се ради о једном месту, али јасног дефинисања њене величине, броја становника, обима овлашћења, односа са централном влашћу у теорији данас нема. Термин ``самоуправа`` би дословно значио самосталност и независност локалних органа у организовању и вршењу власти. Јачање улоге државе и њених органа у свим областима друштвеног живота прети развоју локалне самоуправе, па је потребно одвојити је од децентрализације, децентрације и федерализма (Симић, 1996: 35). Тога данас нема због чињенице да су локални органи власти у мањој или већој мери под надзором централних државних органа, који надгледају испуњавање законских дужности, налажу извршење других конкретних задатака, прибегавају њиховом суспендовању и завођењу принудне управеу законом дефинисаним случајевима. Зато можемо закључити да је од некадашње самоуправе, остала само управа која доста ограничена у својим овлашћењима.

Што се позитивноправног дефинисања локалне самоуправе тиче, Савет Европе је у Европској повељи о локалној самоуправи¹, локалну самоуправу дефинише као право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе знатним

¹ European charter of local self-government, 1985. p. 4

делом јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва. Законом о локалној самоуправи Републике Србије² локална самоуправа се дефинише као право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицима локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.

Теорију о настанку локалне самоуправе карактеришу два опречна схватања. По једном, локална самоуправа се јавља пре устројства самих држава, у првобитним заједницама, посредством зборова где су становници те заједнице одлучивали о питањима значајним за свакодневни живот. Према другој схватању, локалној самоуправи претходи настанак државних организација, где се временом локална самоуправа јавља као алтернатива централним органима.

Од настанка апсолутистичких држава, различитих аутократских режима па до уобличавања савремених држава, централна власт јача на рачун локалних органа. Упркос томе, све је већи значај локалне самоуправе због става да је њена улога у равномерном економском развоју пресудна и због чињенице да је она најближа грађанима у реализацији њихових потреба и воље. Демократија, као облик политичког режима, где су грађани ти који су носиоци суверености, је пресудно место за развој локалне самоуправе и сматра се да добро организоване и независне локалне самоуправе нема без демократије. Право на локалну самоуправу истовремено је и обавеза државе. Држава јемчи право на локалну самоуправу из чега следи и одговорност државе да пружи гаранције и ствара услове за континуирано функционисање локалне заједнице као целине (Благојевић, 1997: 13).

Јединице локалне самоуправе у Републици Србији су општина, град и град Београд. Органи јединица локалне самоуправе јесу скупштина града, односно општине, градоначелник, односно председник општине, градска, општинска управа и градско, односно општинско веће. Основне карактеристике савремене локалне самоуправе јесу уставом утврђени круг локалних послова, које органи локалне самоуправе обављају без утицаја централних државних органа, систем послова које државни органи и органи аутономне покрајине могу поверити локалним самоуправама, право грађана локалне

²Чл. 2. Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, Број. 129/2007 и 83/2014 – др. закон

самоуправе да на изборима изаберу своје представничко тело и да путем института полунепосредне демократије, народном иницијативом и референдумом, одлучују о питањима значајним за локалну заједницу, сопствена имовина и финансирање како из државног буџета тако и из сопствених извора.

Стање локалне самоуправе у балканским земљама је различито и условљено карактером друштвеног уређења сваке конкретне државе – где је развијенија демократија, шира су права грађана у принципу, степен централизације мањи, а слобода локалног становништва да сами уређују односе од заједничког интереса већа (Илић, 2010: 14) .

II. ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

II.1. Опште напомене

Локалну самоуправу у Републици Србији данас карактерише одсуство јасних и прецизних правних аката којима ће на ефикасан и прецизан начин бити дефинисан положај запослених у органима локалне самоуправе, што је једна од првих у низу ставки за решавање на путу успостављања модерне професионализоване локалне самоуправе.

Нормативно регулисање локалне самоуправе и запослених у њима почиње Уставом Републике Србије³ који у седмом делу, од 188. до 193. члана даје правни основ локалне самоуправе и њених органа у Републици Србији. С обзиром да ћу генеричним појмом ``запослени`` обухватити локалне функционере, службенике и намештенике, то се на њих имају применити више аката. На локалне функционере и службенике примењују се одредбе Закона о радним односима у државним органима све док не буде био донет посебан акт којим ће се њихов правни положај подробно уредити. Од посебног значаја јесте и примена Закона о локалној самоуправи⁴. Прелазном одредбом Закона о државним службеницима⁵ прописано је да се одредбе Закона о радним односима у

³Чл. 188 – 193. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, Број 98/2006.

⁴Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, Број. 129/07.

⁵Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, Број. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 и 116/08

државним органима настављају да сходно примењују на радне односе у органима локалне самоуправе, до доношења посебног закона који ће на нов и системски начин уредити питања локалног службеничког система. Свакако, од значаја за релулисање положаја запослених у органима локалне самоуправе јесу и Закон о локалним изборима⁶, Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији⁷, статуту градова и општина, Анекс Посебног колективног уговора за државне органе и други правни акти. У циљу формирања савремене и ефикасне локалне самоуправе, као важном стубу Републике Србије на путу ка Европској унији, у току је поступак доношења новог правног акта којим ће на компактан начин бити регулисан положај свих запослених у органима локалне самоуправе. У вези с тим, значај је и Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и локалним самоуправа, који треба да свој допринос успостављању ефикасне локалне самоуправе, спремне да одговори различитим потребама грађана локалне заједнице.

II.2. Локални функционери

Локални функционер је изабрано, бирано и постављено лице у органима локалне самоуправе, организацијама и службама које локална самоуправа оснива у складу са законом.

Изабрана су она лица која се бирају у процесу општих и непосредних избора : одборници као чланови локалног представничког тела – скупштине општине, односно друге јединице локалне самоуправе, а у појединим типовима локалног система управљања такво својство има и председник јединице локалне самоуправе (председник општине) или градоначелник.

Бирана су она лица која се бирају од стране скупштине града, односно скупштине општине : председник и заменик председника скупштине града, односно скупштине општине, а опет, у неким системима локалне самоуправе и председник и заменик председника општине или градоначелник, као и чланови извршног органа локалне самоуправе (општинског или градског већа) .

⁶Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, Број. 129/2007.

⁷ Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, *Службени гласник РС*, Број. 104/09.

Постављена лица су она лица која имају одређене професионалне квалификације и која поставља скупштина општине и општинско (градско) веће на одређено време : секретар скупштине општине јединице локалне самоуправе и начелник органа управе јединице локалне самоуправе. У вези са функцијом секретара представничког тела јединице локалне самоуправе, могуће су дилеме у погледу тога да ли се он сматра функционером или пак службеником. Уколико би закон предвидео стручне и професионалне услове за обављање ове функције и омогућио сталност и професионалност функције путем института поновног постављања, без икаквих политичких утицаја, онда би он имао статус локалног јавног службеника. Ако би пак секретар скупштине јединице локалне самоуправе предлагао за постављење и разрешење нпр. председник скупштине, узимају у обзир пре свега разлоге политичке природе а тек стручне и професионалне критеријуме, то постављење не би било резултат јавно спроведеног конкурса и у том случају секретар не би имао статус локалног јавног службеника већ функционера. Такво решење предвиђено је у позитивном праву Републике Србије⁸

Како се на радне односе у органима локалне самоуправе примењују одредбе Закона о радним односима у државним органима све док не буде донет посебан пропис који је то регулисати, то ћу о одредбе о пријему у радни однос, правима и дужности, кретању кроз службу, остваривању права и дужности, изложити касније говорећи о положају локалних службеника.

II.2.1. Одборници

Одборници су лица која се бирају на локалним изборима непосредним и тајним гласањем за улазак у локално представничко тело. Статутом града односно општине прописује се број одборника с тим што тај број не може бити мањи од 19 нити већи од 75. Мандат одборника траје четири година. За одборника може бити кандидован пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије који има пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је предлажен за одборника. Кандидате за одборнике предлажу регистроване политичке странке, коалиције политичких партија као и групе грађана чије изборне листе подржи тридесет бирача по

⁸Члан 40 Закона о локалној самоуправи, *Службени лист РС*, Број. 129/2007.

предлогу за сваког кандидата на изборној листи својим потписима. Исто лице може бити кандидат само на једној изборној листи. Сваки трећи предложени кандидат мора бити супротног пола, а све у циљу успостављања даље родне равноправности. У року од десет дана од објављивања званичних резултата локалних избора за представничко тело, изборна комисија ће мандате доделити одборницима по редоследу на изборној листи. Одборник не може бити истовремено запослен у органима градске односно општинске управе. Уколико би запослени из управе био изабран за одборника њему би радни однос у управи мировао док му траје одборнички мандат. Одборницима које је претходно скупштина јединице локалне самоуправе именовала, односно поставила функција престаје даном потврђивања одборничког мандата. Одборници могу судски заштити своје мандате, сходно изборним прописима који гарантују судску заштиту, али само у току ибора и конституисања скупштине, али не и у току трајања мандата, што је изазовало у пракси доста проблема. За разлику од народних посланика, одборници се не могу позвати на имунитет неповредивости, већ само на имунитет неодговорности због изнетог мишљења или гласања у скупштини јединице локалне самоуправе.

Законом о локалним изборима⁹ предвиђено је да пре истека четворогодишњег периода на који су изабрани, одборнику мандат може престати у следећим случајевима :

- 1) подношењем оставке ;
- 2) распуштањем скупштине јединице локалне самоуправе ;
- 3) ако је правоснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затвора у трајању дужем од шест месеци ;
- 4) ако је правоснажном одлуком одборник лишен пословне способности ;
- 5) преузимањем посла, односно функције неспојиве са функцијом одборника ;
- 6) ако му престане пребивалиште на подручју јединице локалне самоуправе ;
- 7) губитком држављанства ;
- 8) смрћу одборника.

⁹Члан 46. Закона о локалним изборима, *Службени гласник РС*, Број. 129/2007, 34/2010-одлука УС и 54/2011)

С обзиром да одборнику функција може престати оставком, он оставку може поднети усмено или у писаној форми. Он усмену оставку може поднети на свакој седници скупштине јединице локалне самоуправе, а на истој тој седници ће скупштина констатовати престанак одборничког мандата. Што се тиче оставке у писаној форми, она мора бити оверена пред надлежним органом и може бити поднета између две седнице. Она се подноси председнику скупштине јединице локалне самоуправе кроз три дана од дана овере пред надлежним органом. Она се може опозвати све док скупштина не констатује да је одборнику престао мандат. О поднетој оставци између седница одлучује се на првој наредној седници. Након констатације престанка мандата одборника, његов мандат се додељује наредном одборнику са листе на локалним изборима. Ако је у питању кандидат кандидован на коалиционој изборној листи, мандат се додељује првом следећем кандидату са изборне листе који није био изабран који потиче из исте политичке партије као и одборник коме престаје мандат пре времена. Када одборник буде изабран за председника јединице локалне самоуправе или његовог заменика, па му касније престане да функција, њему се може вратити одборнички мандат ако су испуњена три законска услова :

- 1) да му је престала функција председника или заменика председника јединице локалне самоуправе ;
- 2) да постоји упражњено одборничко место које припада истој изборној листи ;
- 3) да је изборној комисији одборник поднео захтев.

Ако одборнику престане мандат пре времена а нема кандидата са његове изборне листе коме мандат није додељен, тај мандат се додељује следећој изборној листи са највећим количником на локалним изборима. Мандат новом одборнику траје до престанка мандата одборника коме је мандат престао. Од новог одборничког кандидата се претходно тражи сагласност за додељивање мандата.

Уколико скупштина јединице локалне самоуправе пропусти да донесе одлуке о престанку мандата као и о потврђивању мандата новом одборнику, сваки одборник има право жалбе Управном суду. Право жалбе Управном суду је могуће против сваке одлуке о престанку мандата одборника и одлуке о потврђивању мандата новом одборнику. Жалба се изјављује у року од 48 часова од завршетка седнице скупштине јединице локалне самоуправе на којој је донета одлука, односно од завршетка седнице

скупштине јединице локалне самоуправе на којој је пропуштено да се донесе одговарајућа одлука. Управни суд је дужан да по жалби одлучи у року од 30 дана пријема жалбе.

Поред законског регулисања положаја одборника у јединицама локалних самоуправа, за боље сагледавање њиховог положаја од посебног значаја јесу и други општи правни акти, у првом реду статут као највиши правни акт локалне самоуправе.

Статутом града Београда¹⁰ предвиђено је право и дужност одборника да учествује у раду Скупштине града и њених радних тела, извршава поверене задатке, предлаже Скупштини града расправу о одређеним питањима, подноси предлоге одлука и других одлука из надлежности Скупштине града, поставља одборничка питања, подноси амандмане на предлог прописа и учествује у другим активностима Скупштине града. Право је одборника да буде стално и редовно обавештаван о питањима од утицаја на вршење одборничке дужности, да од органа и служби тражи податке који су му потребни за рад као и стручну помоћ у припремању предлога за Скупштину града.

Одборник има право на накнаду за свој рад, право на накнаду путних трошкова и право на накнаду изгубљене зараде насталих обављањем одборничких дужности.

Када говоримо о одборницима, свакако се мора скренути пажња на њихова занимања. У том погледу, образовни ниво одборника је на неки начин истоветан републичким посланицима. Највећи број одборника је факултетски образован, затим ту су одборници са вишим и средњошколским образовањем, радници, међу одборницима присутан је увек и изванредан број пензионера и студената. Пракса је показала да лаичка структура скупштине јединице локалне самоуправе може има своје предности, јер и лица са скромним образовањем могу дати већи допринос развоју локалне самоуправе од оних са највишим степеном образовања, уколико су мотивисани за рад. Најбитније међу одборницима је спремност за компромис, да чују туђа мишљења али и да имају свој став.

На челу скупштине јединице локалне самоуправе налази се председник, који се бира на предлог 1/3 одборника из реда самих одборника, тајним гласањем на четири година. Мандат му може престати и пре истека периода од четири година уколико буде разрешен у складу са законом. Статутом града Београда предвиђено је да мандат

¹⁰ Члан 38. Статута града Београда, *Службени лист града Београда*, Број. 39/2008.

председнику скупштине града мандат може престати пре истека четворогодишњег мандата и то ако поднесе писмену оставку, буде разрешен у складу са законом и ако му престане мандат одборника. Председник скупштине може бити лице на сталном раду у општини¹¹. Председнику јединице локалне самоуправе у раду помаже заменик који се бира на истоветан начин као и председник јединице локалне самоуправе.

II.2.2. Секретар скупштине града ; секретар скупштине општине

Секретар скупштине јединице локалне самоуправе је стручно лице које се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине, њених радних тела као и руковођењем административних послова везаних за њихов рад. Кандидата за секретара скупштине предлаже председник скупштине, на ту функцију га поставља скупштина града, односно скупштина општине на мандат од четири година и на ту исту функцију он може бити поново постављен. Кандидат за секретара мора имати завршен правни факултет, положен стручни испит за рад у државним органима и радно искуство у трајању од најмање три година. Пре истека мандата, скупштина секретара може разрешити у складу са законом предвиђеним разлозима. Уз секретара, скупштина може поставити на функцију и његовог заменика који га има замењивати у случају његовог одсутности.

Важећи прописи о локалној самоуправи у Републици Србији дају секретару скупштине града, односно општине статус функционера, с обзиром на то да се бира од стране скупштине града, да га предлаже председник скупштине који је политички активан у партији која је на власти у локалној самоуправи и због чињенице да нема јавног конкурса где би се у први план разматрале професионалне и стручне особине кандидата, већ је садашње стање такво да се најпре има у виду његова политичка оријентација а тек накнадно његова стручност и професионалност. Из овог разлога секретар скупштине нема статус локалног службеника већ локалног функционера.

¹¹Члан 38. ст.5 Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, Број. 129/2007.

II.2.3.Председник општине ; градоначелник

Председник општине, односно градоначелник је извршни орган јединице локалне самоуправе који између осталог заступа општину, односно град, усмерава и усклађује рад општинске, односно градске управе, доноси појединачне акте за које је овлашћен, наређује спровођење буџета, предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина и врши друге радње предвиђене статутом и другим актима јединице локалне самоуправе.

Кандидатат за председника општине, односно градоначелника предлаже председник скупштине општине, односно председник скупштине града из реда одборника. Председника општине, односно градоначелника бира скупштина на период од четири године, тајним гласањем, већином гласова свих одборника. Уз председника, скупштина бира и заменика председника, по истоветној процедури. Он замењује председника у случају спречености за рад или одсутности са рада. С обзиром да се бирају из реда одборника, даном избора на функцију председника, односно градоначелника њима престају функција одборника. Председник и заменик председника општине, односно градоначелник и заменик градоначелника су на сталном раду у општини, односно граду. Председник општине, односно градоначелник је истовремено члан општинског, односно градског већа и његов председник.

Председник општине, односно градоначелник представља веће, председава његовим седницама, о раду већа и донетим одлукама периодично извештава локалну скупштину. Овлашћен је да обустави примену сваког акта донетог од стране већа ако сматра да је тај акт противан законима и другим актима.

Поред редовног начина престанка мандата (протеком четири година од именовања) председнику може мандат престати и пре времена уколико буде разрешен са функције. Предлог за разрешење даје 1/3 одборника, а одлуку о предлогу доноси скупштина већином гласова свих чланова. Уколико председник буде разрешен истовремено се разрешавају функције заменик председника и чланови већа. Уколико пак скупштина одлучи да не разреши функције председника, нови предлог за разрешење није могуће поднети у наредних шест месеци. Уколико председник буде разрешен функције, дужан је да обавља текуће послове све док не буде изабран нови председника.

Председник општине, односно градоначелник је овлашћен да предложи разрешење заменика председника, односно заменика градоначелника. Поступак разрешења заменика истоветан је поступку разрешења председника. Уколико председник предложи разрешење заменика, дужан је да предложи истовремено новог кандидата кога ће скупштина гласовима већине одборника изабрати. По сили закона, председнику и заменику председника функција престаје престанком мандата скупштине, с тим што су дужни да наставе са обављањем текућих и неодложних послова до избора нових извршних органа.

Правни положај председника општине је ослабљен у односу на претходни закон. Његова овлашћења да непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине ; предлаже одлуке и друге акт које доноси скупштина ; стара се о извршавању поверених послова из оквира права и дужности Републике ; предлаже постављење и разрешење начелника општине управе односно начелника управе за поједине области пренета су на општинско веће. Председник општине сада има заменика из реда одборника, а и један и други су на сталном раду у општини (Димитријевић et al. 2007: 242).

II.2.4. Чланови градског и општинског већа

Чланови градског односно општинског већа су градоначелник / председник општине, заменик градоначелника / заменик председника општине, чланови већа чији се број одређује статутом сваке локалне самоуправе понаособ које бира скупштина града / општине на тајним изборима на мандат у трајању од четири године. За избор чланова општинског и градског већа потребна је обична већина свих одборника скупштине. Скупштина истовремено гласа и о председнику општине и о члановима већа. Кандидате за чланове већа предлаже кандидат за председника општине односно кандидат за градоначелника. На челу већа налази се председник општине, ако је у питању град онда градоначелник. Заменик председника општине односно помоћник градоначелника у општинском већу има статус већника по функцији. Функција члановима већа почиње даном потврђивања мандата. Функција чланова већа неспојива је са одборничком, што се сматра једним позитивним решењем у домаћем правном

систему, из простог разлога што се тиче спречава могућност да дође до сукоба интереса у вези са обављањем наведених функција.

Број чланова општинског већа не може бити већи од 11. Чланови већа могу бити задужени за једну или више различитих области из надлежности општине. Они се налазе на сталном раду у општини. Одлуке веће доноси гласовима већина већника. Њихове седнице сазива председник општине који је истовремено и председник општинског већа. Занимљиво је тумачење Министарства за државну управу и локалну самоуправу из 2003. године да приликом доношења одлука председника општине нема право да гласа.

Мандат члановима већа може престати на више различитих начина. Поред истека четворогодишњег периода, мандат члановима већа престаје аутоматски у случају да престане мандат председнику општине, затим мандат им може престати одлуком већине одборника било на предлог председника општине било на предлог 1/3 одборника. Уколико члан већа буде разрешен своје функције, скупштина бира новог члана. До избора новог члана, разрешен члан већа је дужан да обавља своју функцију. Такође, престанком мандата скупштине општине престаје и мандат члановима општинског већа. Све наведене одредбе које важе за општинско веће аутоматски се примењују и на градско веће и већнике.

II.2.5. Градски и општински менаџери

Установа градског менаџера своје корене има у САД-у. Двадесетих година прошлог века амерички градови суочавали су се проблемом велике корупције и различитим злоупотребима. Као решење наведених проблема, реформатори локалних самоуправа су увели функцију градског менаџера као професионалца обученог да одговорно управља градом, односно општином. Резултати су били позитивни. Успели су да модернизују локалну самоуправу, да стандарде у раду подигну на виши ниво, повећали транспарентност у раду, увели систем праћења квалитета рада органа локалне самоуправе и дали грађанима значајно место у прецизирању сета услуга њима неопходним.

Установа општинског менаџера је новијег датума. Као функцију факултативног типа, Закон о локалној самоуправи из 2002. године¹² предвиђено је да општинског менаџера бира скупштина општине на предлог председника општине и он закључује уговор са општином на одређено време. Закон предвиђа могућност да се статутом општине предвиди могућност коришћења услуга општинског менаџера као стручњака из области економских наука. Као стручњак из области економских наука, он је био овлашћен да у оквиру својих послова формулише и презентује пројекте о економском развоју општине како би се на што бољи начин потребе и интереси грађана задовољили, заштитила постојећа животна средина, развија системе јавно-приватног партнерства као најновијег модела у развоју јединица локалне самоуправе у свету, ради на привлачењу страног капитала и координира инвестициона улагања. Од њега се очекује да буде кључни фактор у економском развоју општине, да буде спона у остваривању контаката са приватним капиталом, да промовише локалну економију и развија локално економског тржиште.

Права, обавезе и одговорности општинских менаџера регулисана су уговором који он закључује са скупштином општине. Питање одговорности није било прецизно регулисано, али се сматрало да би он за свој рад одговарао председнику општине.

Одредбама важећег Закона о локалној самоуправи, предвиђено је да градоначелник може имати највише пет помоћника. За питања од значаја за економски развој, градоначелник бира као помоћника градског менаџера који се поставља на рад у градској управи. Као помоћник градоначелника, градски менаџер овлашћен је да покреће иницијативе, предлаже пројекте и сачињава мишљења у вези са питањима која су од значаја за локални економски развој. Градоначелник га поставља и разрешава.

Према анализи положаја градских и општинских менаџера, од укупно 173 општине и градова менаџера је било у 72 градова и општина, што чини 42 % свих локалних самоуправа, што се сматра добрим показатељем пораста свести о потреби њиховог увођења (Ђорђевић, 2007: 257).

Анализа је показала полну неравнотежу, било је тек 3 жене наспрам 69 мушкараца на функцији менаџера. То је био показатељ да се позиција менаџера доживљавала као политичка и престижна, што је доводило до потискивања жена. Ради се о људима

¹²Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, Број. 9/02 од 26.02.2002, 33/04 од 23.03.2004, 135/04 од 21.12.2004, 62/06

просечних година старости, што указује да се ради о искусним професионалцима, са већ стеченим радним искуством на различитим менаџерским позицијама. Изгледа да већу доступност наведених радних места млађим стручњацима били би далеко већи уколико би на универзитетима било специјализованих смерова за менаџерску функцију, како би се млади људи од првих универзитетских дана специјализовали за наведену функцију. Национална припадност наведених менаџера одражавала је етничку структуру локалне самоуправе у којој су били изабрани на функцију. Један од могућих недостатака у погледу њихове функције свакако јесте њихова политичка активност. Наведена анализа показала је да је највећи део менаџера близак одговарајућим политичким партијама а тек незнатни део је политички неутралан. Менаџери претежно долазе из партија које у својим програмима изражавају наглашене вредности предузетништва.

Они спадају у високо образоване функционере, јер међу њима поред оних са дипломом основних академских студија, има и функционера са дипломом магистра и доктора наука. Када говоримо о њиховој стручности, већина је универзитетски образована за област економије, менаџмента и бизниса, затим област техничких наука, инжењерства, математике и статистике, што у највећој мери и одговара природи наведене функције. Међу њима је заступљено и функционера са дипломом факултета природних наука, медицине, фармације и биологије, а у малом броју међу менаџерима је и социолога, психолога, правника и оних са дипломом факултета политичких наука као и других професија. Занимљиво је да међу њима нема менаџера из области културе и уметности. Већина њих говори стране језике што је значајно за успостављање контаката са иностраним локалним самоуправама и што одговара стандардима земаља Европске уније. Све напред наведено показује да специјализованих програма за општинске и градске менаџере нема као и да су програми обуке и образовања за њих недовољно развијени.

Менаџери који су прошли мањи број обука и тренинга, то су чинили из области менаџмента, израде стратешких докумената, финансија, програме подстицања локалног економског развоја, маркетинга и привлачења страног капитала. У наведеној анализи, заузима се став да је за унапређење функције менаџера а посредно и за економски развој локалне самоуправе, од посебно значаја да се већи нагласак стави на професионалне и стручне компоненте менаџера а мање на његову политичку опредељеност и зависност од ставова политичке партије.

Неравномерни регионални развој директно утиче и на примања менаџера. Плата им зависи од економске развијености локалне самоуправе. Просечна месечна примања локалних менаџера кретала су се те 2008. године између 20.000 и 40.000 динара. У наведеној анализи се заузима став да би на висину плате требало да утиче ефекат на раду а не економски развој те локалне самоуправе.

Квалитетно и ефикасно обављање наведене функције директно је повезано са његовим начином избора на наведену функцију. У свету се они бирају путем конкурса где избор преваходно зависи од способности и знања. Код нас то није случај јер избор менаџера зависи од блискости са градоначелником, односно председником општине на чији предлог се и бира а што даље указује на неопходност политичке опредељености локалних менаџера што би у старту био недостатак јер би се тиме они руководили директивама партије који су га и изабрали на ту функцију а не стварним економским потребама локалне заједнице. Већина менаџера обухваћена наведеним истраживањима била је радно ангажована 40 радних сати недељно, уз извесна одступања изнад и испод 40 радних сати. Неки од њих су били ангажовани по потреби а неки нису били везани за фиксно радно време. Све напред наведено води ка закључку да је посао менаџера доста интензиван.

С обзиром на законска овлашћења менаџера, анализа је показала да је највећи део активности менаџера био посвећен подстицању локалног економског развоја и то кроз израду стратешких, просторних и других планова, инфраструктурних пројеката, стварању бизнис зона, преговарању са страним инвеститорима. Како је привлачење инвестиција примарна активност менаџера, на том пољу они су највећу пажњу посветили на подизању локалне инфраструктуре, развоје међународне сарадње и проналажењу инвеститора. Знатно мање пажње посветили су нормативној активности у погледу давања иницијатива за измене закона и доношењу локалних аката. То би могао бити један недостатак уочен у анализи њиховог рада јер се сматра да би прецизно и потпуно нормативно регулисање локалне самоуправе и њеног развоја био важан корак у њеном развоју а самим тим главни фактор за привлачење како домаћих тако и страних инвестиција. И у наведеним случајевима се осећа негативан ефекат избора менаџера на предлог градоначелника, односно председника општине, јер иако би утицај менаџера на доношење и измену локалних аката био далеко једноставнији него ли на републичке акте, они су у тим активностима спутани чињеницом да он мора следити упутства водеће партије на локалу и да је могућност њихове иницијативе у том погледу

врло ограничена. За ефикасније обављање функције од посебног значаја јесте и неопходност непосредног контакта менаџера са грађанима локалне заједнице, излазак у сусрет њима у погледу налажења разумних решења за њихове проблеме који су свакако и економске природе, где би сами менаџери својим иницијативама, програмима и плановима имали директан утицај.

Анализа је показала да највећи део контаката остварују са градоначелником а много мање са органима управе и стручним службама што би требало кориговати јер би он требао бити усмерен на питања стручне природе а не на питања која због контаката са градоначелником имају и политичку обојеност. Позитиван резултат анализе јесте изузетно висок степен остварених контаката са грађанима на шта формално нису обавезани као и велики број контаката са локалном пословном заједницом што је свакако за економски развој локалне заједнице од пресудног значаја.

Искуства менаџера у њиховом досадашњем раду показала су извесне недостатке. Пре свега, ради се о високој стопи централизације, slabим реформама, нејасно дефинисаним надлежностима менаџера, мала финансијска средства која има се дају на располагању, политизација функције. Као решења наведених проблема, менаџера су наводили децентрализацију овлашћења, реформа локалне самоуправе и већа транспарентност у раду и менаџера и локалне самоуправе као целине.

Како су менаџери окренути питањима економског развоја, с правом се и узима а су као највећи проблем у развоју локалне заједнице наводили незапосленост, чије је решавање кључ развоја саме локалне самоуправе. Поред ње, велика пажња у раду посвећена је питањима корупције, здравства, загађења, саобраћаја, становања, бесправне градње, сиромаштва и других ствари. Велику пажњу дају и горућим стварима које не само да потресају локалне самоуправе већ и целу земљу. То су питања негативног природног прираштаја, одлива младог становништва, повећање број пензионера на рачун радника, лоша путна инфраструктура у селима локалних заједница.

Оцењујући квалитет пружених услуга грађанима локалне заједнице, менаџери дају најбоље оцене административних услугама које се пружају грађанима, потом просторном планирању, питању становања, образовање је добро оцењено али ниједан менаџер није овој услузи дао одличну оцену. На дну лествице као најлошије оцењене услуге пружене грађанима налазе се услуге снабдевања домаћинства енергијом и гасом,

услуге скупљања и депоновања смећа и др. Конкуренција се на локалном нивоу, као кључној ствари за квалитно задовољење потреба грађана, по мишљењу највећег дела менаџера готово да и не јавља. Тамо где је присутна, присутна је у незнатној мери и то у области аутобуског и такси превоза, интервенцијама на комуналијама као и одржавању стамбених зграда. По мишљењу већине менаџера, порези и други намети у локалним самоуправа нису високи, међу локалним заједницама нема посебних разлику у погледу висине порезу, што се сматра негативном појавом будући да указује на одсуство пореске конкуренције међу јединицама локалне самоуправе.

У већини општина и градова где има менаџера, буџет се по њиховом мишљењу сматра недовољно великим за инфраструктурни и економски развој. Када се ради о структури њихових буџета, анализа је показала да се изворни приходи локалне заједнице у укупној буџетској структури крећу од 11 % па до чак 100 % , да углавном доминирају општине чији је удео изворних прихода до 25 % укупном буџета. У погледу државних трансфера у локални буџет, анализе се у највећем делу поклапају са европским стандардима због чињенице да је удео трансфера од стране централне власти у локални буџет до половине његовог износа. Удео поклона и донација у укупној буџетској структури је занемарљив.

Посебну пажњу менаџери су посветили приватно-јавном партнерству јер сматрају да би они подигли квалитет јавних услуга у општини, односно у граду. Ту се пре свега мисли на комуналне услуге где су капитална улагања неопходна. Једна од идеја менаџера јесте и приватизација јавно комуналних предузећа која би се уредила као акционарска друштва и радила би по тржишним принципима. Једна од шанси у развоју инфраструктуре локалне самоуправе свакако јесте и емитовање хартија од вредности. Тиме би се могла прикупити адекватна средства за развој инфраструктуре и подизање капиталних објеката. Међутим, анализа је показала да локалне самоуправе касне са наведеним решењима, будући да у периоду када је анализа рађена није било ниједне општине која је емитовала тзв. општинске обвезнице. Свој положај у локалној власти, као део њеног тима, менаџери су оценили на различите начине. Заузели су став да су заједно са градоначелником складан тим и да тимски рад доприноси напретку локалне заједнице ; скупштина излази у сусрет плановима и програмима менаџера и у највећој мери подржава њихове иницијативе ; у раду наилазе на адекватну професионалну подршку стручњака. Недостатак на који менаџери указују јесте тај да скупштина не одржава у потпуности потребе и вољу грађана усвајањем адекватним аката што на

највернији начин одсликава стање данашње локалне самоуправе у нашој земљи. Како је менаџер у остваривању својих задатака окренут на сарадњу са другим локалним органима, већина је сарадњу оценила као позитивну, без икаквих проблема, док је неколицина њих навела да је у остваривању својих дужности наилазило на проблеме у сарадњи са локалним органима. Како је у време сачињавања анализе функција менаџера још увек била у повоју, није било прецизног и јединственог начина контроле њиховога рада. Већина је подносила извештаје о раду градоначелнику, односно председнику општине, мањи део скупштини јединице локалне самоуправе и градском, односно општинском већу, забележени су и примери где су подношени извештаји партијској коалицији, а у једном случају менаџер није подносио никоме извештај о свом раду. Вредновање рада менаџера није повезано са њиховим приходима. То се сматра недостатком кога треба мењати, јер се тиме директно ствара ситуација у којој менаџери не показују посебну мотивисаност на раду нити жељу да своју функцију обављају савесно и поштено а за добробит грађанима. На тему критеријума за одређивање висине прихода менаџера, било је различитих предлога, како оног да приходи зависе од учинка до предлога да висина прихода зависи од процента инвестиција које је довео локалној самоуправи.

Као највеће препреке у свом раду менаџери су навели :

- 1) недовољна надлежност ;
- 2) непостојање стратегије развоја ;
- 3) законске и нормативне слабости ;
- 4) политички сукоби ;
- 5) преоптерећеност споредним питањима ;
- 6) недовољан буџет и финансије.

Оцењујући развијеност и основне друштвено-економске карактеристике своје локалне самоуправе, менаџер су давали различите оцене. У погледу економске и политичке стабилности, већина менаџера је своје општине и градове оценила као релативно економски и политички стабилне јединице локалне самоуправе. У погледу развијености, већина је своју општину и град оценила као веома просперитне док није било ниједног менаџера са негативним оценама. За разлику од напред наведеног,

већина је заузела став да су њихове општине и градови у великој мери зависне од централне власти, и организационо и финансијски. Из наведених оцена можемо закључити да је већина менаџера свесна потенцијала своје локалне самоуправе, да имају велико поверење у сопствене снаге и у снаге тима људа са којима свакодневно раде-

Менаџер мора обављати улоге :

1) *интегратора*, да ради на повезивању и координацији свих учесника у реализацији одређених послова. Он мора да интегрише напоре свих учесника и све расположиве ресурсе у постизању заједничког циља.

2) *комуникатора*, да прима, анализира и селектира потребне информације и да их дистрибуира оним учесницима којима су неопходне за обављање њихових послова и задатака. Непрекидно прима и дистрибуира информације и на тај начин успоставља комуникационе везе и односе између појединих извршилаца.

3) *вође*, да ради на управљању извођењем различитих послова и процеса. Усклађује и усмерава људске и друге ресурсе, решава проблеме и конфликте и даје задатке и налоге у циљу ефикасног вођења и завршетка посла. Поседује и формална овлашћења и одговорност за ефикасно обављање посла.

4) *доносиоца одлуке*, да доноси велики број одлука које произилазе из овлашћења и из извршавања управљачких процеса. Пошто управља извршавањем великом броја процеса и задатака менаџер има улогу сталног доносиоца одлука, за шта му на располагању стоји велики број информација које непрекидно прима у току рада.

5) *креатора атмосфере*, треба да мотивише раднике и допринесе заинтересованости радника да што боље обаве своје послове, без притиска и претњи, а кроз ваљану такмичарску атмосферу (Димитријевић et al. 2007: 61) .

Када се ради о креирању његовог радног времена, као идеално решење узима да би једну трећину радног времена менаџер требао да проводи са потчињенима и обавља организационе, управљачке послове, припрема их за рад, подстиче да унапређују свој рад ; другу трећину времена проведе у контактима са факторима ван организације како би на основу њих могао потчињенима дати нове савете и препоруке за рад ; преосталу

трећину радног времена би требао остварити у обиласку радних места и надгледању рада запослених.

Да би могао успешно обављати своју функцију, он мора испунити различите захтеве које његова функција тражи. Он мора поседовати одговарајућа општа и посебна знања ради адекватног обављања сопственог посла, мора имати одговарајуће моторне способности, добро здравствено стање које ће одговорити свим потешкоћама на послу и одговарајуће црте личности потребне за његову мотивисаност на раду и карактер. Личне карактеристике менаџера су значајне и чине их : емотивна стабилност, креативност, брзо размишљање, самоувереност, воља, интелигенција, амбициозност, енергичност, ентузијазам, флексибилност, маштовитост, оптимизам, храброст. За менаџмент треба имати и урођени таленат, али таленат без рада, није довољан. Зато менаџер не сме занемарити властиту одговорност за лично усавршавање. Менаџер мора бити лидер на терену, добар организатор и руководилац послова за које је надлежан и ефикасан управљач који ће дати велики допринос у економском развоју своје локалне самоуправе.

II.2.6.Градски архитекта

Као помоћник градоначелника за област урбанизма, на функцију може бити постављен градски архитекта. Наведена функција је факултативна, на јединици локалне самоуправе је да сама статутом регулише да ли ће предвидети архитекту или неће. Њега бира и разрешава градоначелник, односно председник општине. Он има иста права и обавезе као и сам градски менаџер. Један је од пет градоначелникових помоћника. Послови градског архитекте били да покреће иницијативе за израду урбанистичког плана, да даје упуства за израду архитектонских пројеката ради очувања архитектонских и амбијенталних вредности, да даје мишљења за архитектонске пројекте веће вредности, да сарађује са установама за заштиту културних добара.

II.2.7.Градски и општински правобранилац

Послове заштите имовинских права и интереса локалне самоуправе обавља градски/општински правобранилац. Средства са рад локалног правобранилаштва

издвајају се из буџета локалне самоуправе. Они су овлашћени да заступају интересе локалне самоуправе у судском, управном и другом поступку пред државним и локалним органима.

Градски јавни правобранилац се поставља на предлог Градоначелника или пак 1/3 одборника, на период од четири година и може бити разрешен функције пре истека мандата у складу са законом. За свој рад одговара скупштини којој је дужан да подноси периодичне извештаје о свом раду.

За градског јавног правобраниоца може бити постављен држављанин Републике Србије са завршеним правним факултетом, положеним правосудним испитом и са 6 година радног искуства у правној струци. Он има своје заменике. Они морају испуњавати све услове као и сам градски јавни правобранилац с тим што у погледу радног искуства потребно је 3 година радног искуства у правној струци.¹³

II.2.8. Заштитник грађана

Институција омбудсмана данас представља инокосни државни орган, који се стара о заштити и унапређењу људских слобода и права. Ова институција је присутна у целом свету, са различитим модалитетима у организационом техничком смислу, али са веома сличним овлашћењима која има. Институција у савременом друштву постаје ``conditio sine qua non`` опстанка сваке заједнице.¹⁴ (Nassis, 2009: 122)

Заштитник грађана представља једног од главних контролора законитости и правилности рада органа управе (Марковић, 2007: 426). Омбудсман на локалном нивоу установљава се како би реаговао на неправде, неправилности и локалне проблеме грађана. Од њега у великој мери зависи јачање поверења грађана у институције система како би се заштитили општи интереси локалне заједнице и обезбедило адекватно спровођење правде. Међутим, погрешно би било идеализовати ову институцију. Омбудсман није ни репресивни ни наредбодавни орган, већ орган који открива и упозорава. Његова сврха је да својим ауторитетом изврши притисак на државне органе

¹³Статут Града Ниша, *Службени лист Града Ниша*, Број. 88/2008.

и институције у правцу поштовања и заштите принципа уставности и законитости (Јовичић, 2012: 470).

Пре ступања важећег Закона о локалној самоуправи из 2007. године, уместо установе заштитника грађана постојао је тзв. грађански бранилац. Он је био задужен да контролише рад органа управе и јавни служби како би обезбедио заштиту појединачних и колективних права грађан локалне заједнице. Како би могао остварити своју функцију ефикасно, био је овлашћен да од јавних служби и органа затражи сву потребну документацију неопходну за сачињавање извештаја о конкретним стварима. Уколико би провером установио повреду права и слобода грађана, он је био овлашћен да се обрати органима упућујући им критике и препоруке ради превазилажења наведених неправилности и истовремено обавештава јавност како би још више утицао на органе управе и јавне службе да своју функцију обављају ефикасније. Њега је бирала скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политичких непристрасних личности, што је било само по себи дискутабилно зато што је наведене услове тешко остварити у данашњим условима где су све функције политички условљене.

Важећи Закон из 2007. године, предвиђа установу заштитника грађана као факултативну. Правни систем Републике Србије је један од ретких у Европи који предвиђа институт омбудсмана на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Свуда носи назив ``заштитник грађана``. Он је независан и самосталан у раду, што подразумева да се они не налазе у међусобном односу хијерархијске надређености и подређености. Једина разлика између заштитника грађана на републичком и локалном нивоу јесте то да Устав РС¹⁵ из 2006. године и Закон о заштитнику грађана на републичком нивоу заштитник грађана се означава са великим словом ``З``, за разлику од Закона о локалној самоуправи који када говори о заштитнику грађана користи мало слово ``з`` (Јанковић, 2010: 6) Како је наведена установа факултативне природе, пракса је показала да је тек у нешто мање од 10 % локалних самоуправа установљен локални омбудсман. Закон је предвидео да се надлежност, овлашћења, ступање на дужност и престанак исте регулише статутом и другим општим актима. Овим решењем се локалној самоуправи дају одрешене руке у регулисању њиховог положаја. То није повољно решење, зато што се од локалне самоуправе до локалне самоуправе могу

¹⁵Сл. гласник РС, 98/2006.

установити различита овлашћења и дужност, положај заштитника се може у значајној мери разликовати, а то због принципа правне сигурности и равноправности није могуће. Неопходно је да законодавац одреди минимум испод кога локалне самоуправе прилико регусања положаја заштитника грађана не би могле ићи.

Како је функција локалног заштитника грађана само површно регулисана од стране законодавца, неопходно је било да саме локалне самоуправе својим статутима регулишу подробније наведену материју. Највећи део локалних самоуправа је у статуту посветио један или два члана заштитнику грађана, док је мали број оних локалних самоуправа које њима посвећују читаве главе у статуту. Наведене локалне самоуправе руководиле су се мишљу да је најбоље донети посебан акт којим ће се положај, овлашћења и дужности заштитника грађана детаљније регулисати, док би одредбе у статуту биле његова полазна основа. Према важећим подацима, у Републици Србији установа локалних заштитника грађана успостављена је у 19 градова и општина. Законска могућност да локалног заштитника грађана заједно изабере више јединица локалних самоуправа за сада у пракси није реализована. То је можда шанса мањих и неразвијених општина, јер би се тиме ниво заштите права и интереса грађана могао подићи на виши степен а с друге стране и економично јер би његов и рад његових заменика више локалних самоуправа заједно финансирало.

Локалне заштитнике грађана у свим јединицама локалне самоуправе у нашој земљи бирају њихове скупштине и то већином гласова свих одборника. Анализирањем њиховог положаја од локалне самоуправе до локалне самоуправе, може наићи на закључак да у неким локалним самоуправама мандат траје четири, у неким пет а у неким и до седам година. Уз то предвиђена је и могућност реизбора на наведену функцију. У погледу предлагача кандидата за локалног заштитника грађана, постоје различита решења. Једно од решења јесте да кандидата предлаже градоначелник, без додатног појашњења ко даје те предлоге градоначелнику, с ким се консултује око предлога¹⁶. Друго решење је да кандидата за локалног заштитника грађана предлаже 1/3 одборника скупштине јединице локалне самоуправе.¹⁷ Треће решење које су предвиделе одређене локалне самоуправе у нашој земљи јесте да кандидата за локалног заштитника грађана предлаже посебно скупштинско тело.¹⁸ Наведена правна

¹⁶Члан 12 Одлуке о установљењу заштитника грађана, *Службени гласник Пчињског округа*, Број. 36/08)

¹⁷Члан 28 Одлуке о заштитнику грађана, *Службени лист града Београда*, Број 34/09 и 41/09 – испр.)

¹⁸Члан 7 Одлуке о заштитнику грађана, *Службени лист града Новог Сада*, Број 47/2008)

неуређеност доводи до правне несигурности и ствара погодно тле за различите политичке утицаје на избор наведеног функционера. У погледу надлежности локалних заштитника грађана, регулатива свих локалних самоуправа јесте јединствена.

Заштитници грађана града/општине неће поступати у ситуацијама када је грађанин повређен актом или радњом покрајинског, односно републичког органа, већ ће притужбу проследити надлежном омбудсману. Исто тако, неће поступати уколико се притужба односи на рад градоначелника/председника општине, градског/општинског већа и скупштине, јер њихов рад нису овлашћени да контролишу. Заштитник града/општине није овлашћен да контролише рад судова и тужилаштва, те у том смислу ће грађане који имају притужбе на ове органе упутити надлежним институцијама које контролишу њихов рад. Важно је нагласити да је рад заштитника грађана града/општине бесплатан и да је у раду ослобођен формализма (поступак води неформално). Ово ослобођење од формализма има за резултат да заштитник грађана града/општине није везан строгим законским процедурама, што му даје могућност да делује брзо и ефикасно у сваком конкретном случају (Грујић, 2014: 57).

Поступак рада у стварима за које јесте надлежан је прецизно и јасно дефинисан. Поступак пред локалним заштитником грађана могу покренути домаће и страно физичко и правно лице, малолетно лице преко свог законског заступника, невладине организације и др. Пошто прими притужбу, он анализира околности конкретног случаја, испитује да ли су правни лекови искоришћени, по потреби прикупља потребне информације од стране грађана. Након тога обраћа се органу на чији се рад грађанин жалио, који је дужан да достави појашњење конкретног догађаја, уз адекватну документацију. Након тога, он утврђује чињенично стање, анализира меродавне правне прописе и доноси одговарајућу одлуку. Он је овлашћен да донесе две врсте одлука. Првом врстом одлуке, он може обуставити поступак уколико констатује да у раду органа није било неправилности и да права и интереси грађана радом и поступцима органа локалне самоуправе и јавних служби нису повређени. Друга врста одлуке доноси се када заштитник грађана по спроведеном поступку констатује да је право грађанина неправилним и незаконитим радом органа локалне самоуправе повређено. Ту имамо две ситуације. Прва се јавља онда када је право грађанина повређено неправилном применом правних прописа. У том случају заштитник грађана доноси `` препоруку `` којом констатује повреде права грађанина и налаже органу отклањање тих повреда. Уз то, препоруком се оставља рок у коме орган локалне управе

треба отклонити те недостатке и обавестити заштитника. Уколико не поступи по препоруци и не достави одговор, заштитник ће о томе известити градоначелника/председника општине, градско/општинско веће и скупштину града/општине. Друга ситуација се јавља онда када заштитник констатује да је узрок повреде права грађанина у недостатку самог правног прописа а не незаконитом поступању органа локалне управе. У том случају он је овлашћен да пред скупштином града/општине иницира измену правног акта или да предложи доношење новог правног акта. Он је између осталог овлашћен да пред Уставним судом Србије иницира поступак за оцену уставности општег акта локалне самоуправе. Поред поступања по притужбама грађана, што је најчешћи случај, локални заштитник грађана овлашћен је да по службеној дужности покрене поступак ако приликом редовног обављања својих дужности уочи неправилности у раду органа локалне управе.

Иако на први поглед не изгледа као моћно средство којим се може утицати на рад и поступање органа управе, препорука представља најважније оруђе у раду локалног омбудсмана којим он исправља све неправилности у раду органа управе. Препорука снагом свог ауторитета има могућност да исправи све недостатке у раду органа управе и да их спречи у будућности (Грујић, 2014: 26). С обзиром да је овлашћен да приликом утврђивања околности захтева од надлежних органа потребне информације и изјаве запослених и самих грађана, он може наићи на опструкције у свом раду. Уколико буде од стране запосленог у органима локалне самоуправе спутаван у раду, уколико му запослени отежава рад или пак не доставља потребне информације, заштитник је овлашћен да пред надлежним локалним органима иницира разрешење старешине органа који опструира његов рад, односно ако је у питању запослени да иницира покретање дисциплинског поступка. Уколико у тим радњама има елемената за вођење прекршајног или пак кривичног поступка, он може иницирати њихово покретање. На крају сваке календарске године, заштитник грађана подноси извештај о свом раду скупштини града/општине с тим што извештај не подлеже усвајању од стране одборника. У извештају се наводи подаци о раду у току календарске године, подаци о броју представки грађана, број упућених препорука, број препорука по којима је поступљено, број поступака пред Уставним судом, број иницијатива за измену општих аката пред скупштином града/општине. Поред редовног годишњег извештаја, заштитник грађана може подносити и у току године извештаје за поједине области или питања која је истраживао и обрађивао.

Заштитнику грађана у раду помаже један или више заменика. Заштитник и његови заменици не могу бити чланови политичких странака нити обављати другу јавну функцију, вршити професионалну делатност, други посао који би могао довести у питању њихову самосталност и независност. Статутом града Београда¹⁹ у члану 135. предвиђено је да заштитника грађана и заменике скупштина града бира на 5 година. Да би једно лице могло бити изабрано за заштитника грађана града Београда, потребно је да је држављанин Републике Србије, да је завршио правни факултет, да има положен правосудни испит и да има 5 година радног искуства у правној струци. Наведени услови важе и за њихове заменике.²⁰ Мандат им може престати и пре истека наведеног периода у случају да нестручно и несавесно обављају своју функцију, ступи на функцију која је неспојива са функцијом заштитника грађана или његовог заменика, или ако буде осуђен за кривично дело које га чини недостојним наведене функције, на њихов захтев, смрћу, разрешењем. Сваки локални заштитник грађана има своју стручну службу, састављену од једног или више сарадника. Локални заштитници грађана остварују сарадњу са републичким и покрајинским заштитницима грађана. Сем поступка прослеђивања притужби, они једном у три месеца одржавају састанке на којима се упоређује и ускађује пракса, разматрају спорна питања, спроводи едукација о најзначајнијим питањима. Поставља се питање оправданости постојања локалних заштитника грађана, због чињенице да је тек у нешто од 10 % локалних самоуправа успостављен. Разлози су различити. Један од њих јесте економске природе, због чињенице да је неопходно финансирати његов и рад његових сарадника, што би локални буџет додатно оптеретило. Други разлог јесте постојање републичког заштитника грађана, који има знатно већа овлашћења у односу на локалне заштитнике грађана и честа поклапања надлежности.

Највећи изазови по институцију омбудсмана свакако јесу очување независности и постизање ефикасности без обавезности одлука и без средстава принуде. Обе особине захтевају како квалитете на страни самог омбудсмана, тако и висок демократски потенцијал средине у којој обавља свој посао. Треба идентификовати човека који у себи спаја особине високе стручности, етичности, партијске неекспонираности, угледа, такта у односу са грађанима и представницима власти, способности за емпатију и одлучности да изрекне и учини не само оно што ће произвести одобравање, већ и оно што средина

¹⁹Статут града Београда, *Службени лист града Београда*, Број. 34/09 и 41/09 испр.)

²⁰Члан 28 Одлуке о заштитнику грађана, *Службени лист града Београда*, Број.

у том моменту не прихвата а он или она ипак сматра исправним. Потребно је и да неко такав пристане да се бави јавним послом у времену у коме су запослени у јавном сектору изложени нагомиланом незадовољству грађана и плаћени мање него запослени на најодговорнијим пословима у приватном сектору ; треба да пристане знајући да ће многим моћницима замерити, а за пет година остане без посла. На крају, такву особу представничко тело треба да изабере у веома строгој процедури (Јанковић, 2010: 10).

Питање политичке непристрасности је отворено, јер није пронађен механизам за успостављање потпуне политичке неутралности. Њега поставља скупштина општине на предлог председника општине или надлежног радног тела. Ова чињеница говори о томе да је тешко постићи политичку непристрасност у пуном смислу. Други проблем самосталности је финансирање његовог рада. Трећи разлог је питање дужине трајања његовог мандата. Уколико се мандат локалног омбудсмана везује за мандат скупштине, онда и ова чињеница доводи у питање његову политичку независност и непристрасност (Димитријевић, 2007:49). Заштитници заједно лакше могу обављати посебно комплексне послове и задатке (појединачни комплексни пројекти, обуке, саветовања, увођење иновација итд. Зато је препоручљиво да заштитници обogaђују своју сарадњу па је вероватно време да је формализују (Ђорђевић, Миленковић, 2012: 37)

II.2.10. О сукобу интереса локалних функционера

Законом о Агенцији за борбу против корупције²¹, дефинисана су правила у вези са спречавањем сукоба интереса и пријава имовине од стране функционера. Када је у питању локална самоуправа, одредбе наведеног закона примењују се на изабрана, именована и постављена лица у органима локалних самоуправа, јавним предузећима, установама, организацијама чији је оснивач град/општина. Функционер јавну функцију мора вршити тако да јавни интерес не подреди приватном. Такође, од функционера се очекује да функцију не обавља како би себи или повезаном лицу обезбедио какав интерес. Функционер може по правилу вршити само једну јавну функцију. Онај

²¹Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени лист РС*, Број. 97/08, 53/10, 66/11 УС, 67/13 УС и 8/15 УС)

функционер који обавља јавну функцију на коју је изабран непосредно од стране грађана може вршити више јавних функција на које га изабере грађани, сем у случајевима када је то строго прописима забрањено. Функционер може да врши другу јавну функцију, поред своје, само уз сагласност Агенције. Уколико би функционер био изабран на другу јавну функцију и има намеру да истовремено врши више јавних функција, у року од 3 дана од избора дужан је да се захтевом обрати Агенцији за борбу против корупције и затражи њену сагласност. Уз захтев за добијање сагласности, он је дужан да Агенцији поднесе писмено мишљење органа који га је изабрао на ту функцију. О поднетом захтеву Агенција је дужна да одлучи у року од 15 дана од пријема захтева. Она ће одбити да да сагласност уколико би вршењем те друге јавне функције дошло до сукоба са функцијом коју већ врши. Уколико у предвиђеном року не би одлучила, сматра се да је она дала сагласност за истовремено обављање тих функција, изузев ако се ради о функцијама чије је обављање строго законом забрањено. С обзиром да је градоначелник, односно председник општине политички активна личност, он има права да учествује у раду страначких органа у мери у којој не угрожава обављање јавне функције, али не сме јавне ресурсе и скупове на којима учествује и сусрете као градоначелник користити за промовисање ставове своје политичке партије. Када износи ставове поводом одговорајућих ствари у јавности, он је дужан да јасно наведе да ли износи те ставове као носилац јавне функције или као члан политичке партије. Док обавља своју јавну функцију, градоначелник, односно председник општине не може обављати други посао који захтева ангажовање са пуним радним временом или пак стални рад. Он може без сагласности Агенције обављати научноистраживачки, друштвенкористан рад, хуманитарни рад, бавити се спортском делатношћу све док тиме не угрожава обављање своје јавне функције и њен углед. Уколико би оваквим активностима остваривао приходе, он је дужан да о томе поднесе адекватан и правовремен извештај Агенцији. Уколико функционер у време избора на јавну функцију већ обавља какав посао или какву делатност, он је дужан да у року од 15 дана од избора на јавну функцију о томе извести Агенцију. Она је дужна да се изјасни да ли би тиме функционер кршио закон или не. Уколико нађе да је такво поступање кршење закона, Агенција оставља рок не дужи од 60 дана функционеру да престане са обављањем тог посла или обављањем те делатности. Ако не поступи сходно наведеном, сматра се да је дошло до кршења прописа. Ако се пак Агенција не изјасни у прописаном року, сматра се да је сама дала сагласност да обављење наведених функција. За све време док се налази на функцији, функционер је дужан да

свом претпостављеном и Агенцији саопшти свако евентуално постојање сукоба интереса код себе или њему повезаног лица. Градоначелник, председник општине не би могли за време обављања своје јавне функције основати привредно друштво, основати јавну службу, нити се бавити предузетничком делатношћу. Како су они на функцији која подразумева стални рад, они не могу обављати функцију заступања, управљања или пак надзора приватног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом приватном правном лицу. Од наведеног правила постоји изузетак. Наиме, они би могли за време обављања своје јавне функције обављати функцију у струковном удружењу, под условом да Агенција не нађе да постоји у том случају сукоб интереса. Функционер је дужан да кроз 30 дана од избора, именовања или постављења на функцију пренесе управљачка права у привредном друштву или предузећу на лице које се не сматра повезаним лицем како би обављало наведену функцију у своје име, а за рачун функционера, до престанка јавне функције. У року од 5 дана од преноса управљачких права, функционер је дужан да о томе и о лицу коме је пренео управљачка права извести Агенцију. Од тог тренутка то лице добија статус повезаног лица. За све време обављања јавне функције, функционер не сме давати упутства, савете или налоге лице коме је пренео управљачка права. За функционер који у привредном друштву има мање од 3 % удела, не постоји обавеза преноса управљачких права. О сваком недозвољеном утицају за време вршења јавне функције, функционер је дужан да обавести Агенцију. За функционере постоји забрана да наредне 2 године по престанку јавне функције заснује радни однос са привредним друштвом, предузетником или међународном организацијом која обавља послове у вези са функцијом самог функционера. Функционеру је забрањено да у вези са вршењем функције прими проклон, сем пригодног или протоколарног поклона мање вредности, под условом да то није новац или пак хартија од вредности. Он не сме примити протоколарни поклон чија вредност прелази 5 % просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији. Уколико прими такав поклон, дужан је да га преда надлежном државном органа који управља стварима у јавној својини. Такав поклон постаје јавна својина. У року од 15 дана од избора, именовања или постављења на функцију, функционер је дужан да пријави своју имовину и приходе и имовину и приходе брачног или ванбрачног партнера као и малолетне деце ако живе са њим у истом домаћинству. Такође, 30 дана по престанку јавне функције, он је дужан да поднесе извештај о имовини и приходима. Извештај се подноси до 31. јануара текуће година за претходну

годину. Наведена правила не важе за одборнике, чланове управног или надзорног одбора јавног предузећа, чији је члан општина или град.

Агенција надгледа имовинске прилике градоначелника. Уколико се утврди да између пријављених и реалних података о имовини и приходима постоје разлике, Агенција утврђује разлоге несагласности и обраћа се надлежном градском, општинском органу. Уколико сумња на прикривање података, Агенција ће затражити од њих да поднесу у року од 30 дана ванредни извештај о имовини и приходима. Агенција по службеној дужности спроводи поступак ради утврђивања да ли постоји повреда закона и да ли постоји основи за изрицање законом прописаних мера. О томе се извештава благовремено функционер, коме се мора омогућити да се у току поступка изјасни пред органима Агенције. У питању је поступак у коме је јавност искључена а потребне информација Агенција може затражити од функционера, повезаних лица и других надлежних државних органа

Ако би Агенција за борбу против корупције у законом прописаном поступку установила да постоје од стране градоначелника, односно председника општине повреде наведеног закона, она може изрећи две мере :

- 1) меру упозорења
- 2) меру јавног објављивања препоруке за разрешење

Уколико поступи противно мери упозорења, њему се има од стране Агенције изрећи мера јавног објављивања препоруке за разрешење. Ако му је изречена наведена мера, Агенција подноси иницијативу за разрешење органу који га је изабрао, у овом случају то би била скупштина града, односно скупштина општине. Сходно томе, скупштина је дужна да о мери коју је предузела поводом наведене иницијативе извести Агенцију у року од 60 дана од дана објављивања мере. Одлуку о повреди закона доноси директор Агенција за борбу против корупције. Против његове одлуке могућа је жалба одбору Агенцију у року од 15 дана од дана достављања. Одлука одбора је коначна али је противу ње могуће покренути управни спор пред Управним судом. Све мере, изузев мере упозорења, Агенција јавно објављује у ``Службеном гласнику Републике Србије`` и у другим средствима јавног информисања. Објављивање се спроводи на рачун самог градоначелника, односно председника општине. Ако се утврди да је градоначелник или председника општине обављао другу јавну функцију, посао или делатност, а да то није

било у складу са законом, он ће бити дужан да уплати имовинску корист стечену таквим радом у буџет локалне самоуправе у року од 15 дана од пријема одлуке којом је потврђена повреда закона. Уколико би Агенција објавила личне податке о функционеру противно закону и он том приликом претрпи материјалну штету, она је дужна да му исту надокнади у складу са одредбама закона којима се уређују облигациони односи.

Спречавање сукоба интереса функционера предмет је кривично-правног и прекршајног поступка. Функционер који не пријави имовину Агенцији или да лажне податке, у намери да прикрије податке о имовини, казниће се затвором од шест месеци до пет година.²² Уколико функционер буде осуђен на затворску казну, њему се има изрећи мера забране обављања јавне функције у року од десет година од правноснажности судске одлуке.

Новчаном казном од 50.000 до 150. 000 динара казниће се за прекршај функционер ако : 1) прихвати другу јавну функцију супротно одредбама наведеног закона ; 2) обавља други посао или делатност противно одредбама закона ; 3) прими накнаду и поклон противно закону ; 4) не пријави примљени поклон ; 5) утиче на повезано лице да прими поклон противно закону ; 6) пријави имовину после протек законског рока .

II.2.11. Кодекс понашања локалних функционера

Како је изградња поверења грађана представља неопходан услов за успешно обављање дужности функционера, знајући да је поштовање етичких стандарда локалних функционера неопходан услов за поверење грађана, Стална конференција градова и општина донела је Етички кодекс понашања функционера у локалној самоуправи²³, узимајући у обзир постојећа решења у нашој земљи као и документа Савета Европе и Европске уније као и друге релевантне међународне документе значајне за материју локалне самоуправе.

²²Члан 72. Закона о Агенцији за борбу против корупције, *Службени лист РС*, Број. 97/08, 53/10,66/11 УС, 67/13 УС и 8/15 УС)

²³Стална конференција градова и општина, *Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе у Србији*, приступ интернет страници 10.08.2015.г. http://www.skgo.org/upload/files/fck/File/Eticki_Kodeks.doc

Етички кодекс има за предмет дефинисање етичких стандарда понашања локалних функционера и упознавање грађана са тим стандардима како би само грађани унапред могли знати какво понашање од локалних функционера треба да очекују. Локални функционер је дужан да штити интересе свих грађана, како оних који су гласали за њега тако и оних који то нису учинили. Поштујући избор бирача, а нарочито ако је изабран са страначке листе кандидата, изабрани функционер локалне самоуправе треба да избегава да током свог мандата промени странку којој је припадао у време избора. За време обављања функције у локалној самоуправи, од функционера се очекује да штити углед функције, да поступа савесно, поштено, да сноси одговорност за своје одлуке. Дужан је да настоји да унареди рад локалне самоуправе и примени позитивна искуства других локалних самоуправи као и резултате саветовања централних и локалних власти. Од њега се захтева да у односима са другим функционерима, запосленима, грађанима поступа коректно, с поштовањем, да не подстиче друге функционере на кршење одредаба Етичког кодекса и да свако кршење одредаба и други вид незаконитог понашања пријави надлежним органима. Забрањује се функционери да своју функцију врши тако да јавну функцију подреди свом приватном интересу.

За време изборне кампање, од кандидата за функцију у локалној самоуправи се очекује да настоји да придобије бираче пре свега убедљивом аргументацијом. Од њега се тражи да не настоји да придобије гласове бирача клеветањем других кандидата, употребом силе или претње, спровођењем насиља, злоупотребом функције коју обавља, обећањем противуслуга и на други начин. Кандидат за јавну функцију у локалној самоуправи је дужан да о трошковима изборне кампање правовремено извештава јавност, да не користи службена средства и имовину локалне самоуправе за своју изборну кампању. За време обављања своје функције, функционер не би могао бити ангажован у раду другог ради који врши надзор над његовим радом. При одлучивању функционер је дужан да узме у обзир став већине бирача изражен на јавној расправи или на други начин. При доношењу одлука у вези са обављањем своје функције, функционер не сме се руководити својим личним интересом нити интересом себи повезаног лица. Уколико би у вези са доношењем одлуке функционер имао приватни интерес, он је дужан да о томе извести јавност и да се уздржи од гласања поводом одлуке у вези са којом има приватни интерес. При доношењу одлука, функционер је дужан да исту образложи ако то од њега затраже грађани. У том случају он је дужан да наведе чињенице и околности на којима је одлука заснована а посебно прописи који су

у том конкретном случају примењени. С обзиром да је корупција пратећа појава савременог друштва и савремене управе, од функционера се очекује да заговара и води активну борбу противе ње и да се сам уздржи од сваког понашања које би се могло окарактерисати као активно или пасивно подмићивање. Функционер не може примити, тражити, дозволити да неко други у његово име и за његов рачун прими, односно нити давати поклон, услугу, гостопримство или било какву другу врсту користи у вези са вршењем функција, осим пригодних и протоколарних поклона мале вредности. Од функционера се тражи да се не противи одлукама органа управе на закону заснованих и да поступа сходно истим.

Како је градоначелник тај који представља јединицу локалне самоуправе, од њега се очекује да својим понашањем даје пример запосленима у локалној самоуправи. Он је дужан да поступа са пажњом доброг стручњака, од себи подређених лица дужан је да захтева савесно и законито поступање, уздржавање од сваке незаконите радње и сваког поступка где би дошло до подређивања јавног интереса приватном.

Градоначелник, односно председник општине дужан је да свој рад учини доступан јавности. Од њега се очекује да на сваки јавни захтев у вези са функцијом и својим радом и поступањем јавно одговори. Захтева се да успостави коректну и ефикасну комуникацију са медијима и да на сваки њихов захтев одговори али ће бити дужан да ускрати одговор о свим поверљивим стварима од посебног значаја за јединицу локалне самоуправе.

Етички кодекс је до сада прихватио највећи број јединица локалне самоуправе. То нам показује само да је у највећем броју јединица локалне самоуправе сазрела свест о неопходности изградње институција са једне стране, а да су са друге стране локалне власти коначно схватиле од каквог је значаја придобити поверење грађана у органе локалне самоуправе.

II.3. Локални службеници

Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, административних и

рачуновствених послова. У упоредном праву постоје три начина уређивања положаја локалних јавних службеника и то : 1) локални јавни службеници имају статус државних службеника (Бугарска, Француска); 2) локални јавни службеници имају статус државних службеника, само ако раде на одређеним функцијама или пословима који се обављају ауторитарно и са прерогативима власти, а не на помоћним и техничким пословима (Белгија, Немачка, Мађарска) ; 3) локални јавни службеници немају статус државних службеника (Чешка, Пољска, Руска федерација, Велика Британија) (Влатковић, Брковић, Урдаревић, 2013: 118). Прелазном одредбом Закона о државним службеницима²⁴ прописано је да се одредбе Закона о радним односима у државним органима²⁵ настављају да сходно примењују на радне односе у органима локалне самоуправе, до доношења посебног закона који ће на нов и систематски начин уредити питања локалног службеничког система.

Основна начела примене Закона о радним односима у државним органима су :

- 1) да о правима, обавезама и одговорностима запослених и постављених лица у органима јединица локалне самоуправе одлучује функционер који руководи органом, осим када тим Законом није друкчије одређено ;
- 2) да у току рада запослени напредује зависно од испуњених и оцењених резултата рада и радних способности, стечених квалификација и других услова утврђених законом ;
- 3) да су запослени дужни да послове обављају савесно и непристрасно, у складу са Уставом и законом (професионализам), и
- 4) да се у обављању послова запослени не могу руководити својим политичким убеђењима нити их могу изражавати и заступати, а запослени у органима не могу да буду ни чланови органа политичких организација (Влатковић et al, 2013: 224).

²⁴Члан 189 Закона о државним службеницима, *Службени гласник РС*, Број. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014)

²⁵Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, Број. 48/91,66/91 и 39/02,

II.3.1. Пријем у радни однос

У радни однос у својству службеника локалне самоуправе сходно наведеном закону може бити примљено лица које испуњава следеће услове :

- 1) држављанин Републике Србије
- 2) пунолетно лице ;
- 3) има општу здравствену способност ;
- 4) поседује потребну стручну спрему ;
- 5) није осуђивано за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање 6 месеци или за кажњиво дело које га чини неподобним за обављање послова у органу, и
- 6) испуњава друге услове утврђене законом, другим прописима или актом о систематизацији радних места.

Страни држављанин може бити примљен у радни у својству службеника под условима предвиђеним законом. Сви напред наведени услов сматрају се општим. Поред њих, може се установити као посебан услов и пробни рад. Он може трајати најмање један а највише три месеца. Функционер који руководи органом формира комисију која надгледа његов рад и даје мишљење функционеру како би донео одлуку. Чланови комисије морају имати исту стручну спрему као и лице на пробном раду. Службеник се прима у радни однос одлуком функционера који руководи органом између пријављених кандидата. Ради пријема у радним однос службеника, објављује се јавни оглас. Руководилац органа је дужан да донесе одлуку у року од 15 дана од истека рока за оглашавање. Свако лице које је учествовало у огласу а није задовољно резултатима одлуке има право да изјави приговор у року од 8 дана од пријема одлуке о избору. Пошто одлука постане коначна, руководилац доноси коначно решење о пријему у радни однос. Ако се службеник прима у радним однос на одређено време, није потребно објављивање огласа, сем ако се прима у статусу приправника.

III.3.2. Права и дужности локалних службеника

Локални службеници имају дужности да сваки налог непосредног руководиоца изврше. Уколико нађу да би се извршењем таквог налога повредио закон или какав други пропис, дужни су да о томе руководиоца извести и да одложе његово извршење, изузев ако је у питању хитна ствар. Уколико добије поновљени писани налог, дужни су да га изврше, осим ако би поступањем по њему било извршено кривично дело. У том случају дужни су да без одлагања извести орган који врши надзор над радом органа локалне управе. Они сnose одговорност ако изврше такав налог а да претходно нису известили претпостављеног о његовој незаконитости.

Сваки податак који носи ознаку службене, државне тајне дужни су да чувају у складу са законом за време рада у органима и по престанку службе, све док не буду ослобођени дужности њиховог чувања.

Службеници имају обавезу да се стручно усавршавају и стручно оспособљавају у складу са програмима градског/општинског већа.

На радном месту и ван радног места, дужни су да штите углед службе, да поступају савесно и поштено.

Службеници има годишњи одмор који може трајати од 18 до 25 радних дана. Службеник са навршених 30 година радног стажа има право на годишњи одмор у трајању од 30 радних дана. Радно време локалних службеника на недељном нивоу износи 40 радних сати. Службеници имају право на зараду која се исплаћује сваког следећег месеца за претходни месец, право на накнаду зараде за време коришћења годишњег одмора, право на накнаду зараде у време одсуства са рада у данима државних празника који се празнују као нерадни, за време одсуствовања са рада због боловања, стручног оспособљавања. Службеници имају право на регрес за коришћење годишњег одмора и отпремнину поводом пензионисања у висини троструког износа месечне зараде у Републици Србији исплаћене у претходна три месеца. Службеници имају право на накнаду трошкова службеног путовања у земљи и у иностранству, право на превоз са рада и на раду, право на дневнице, трошкове исхране, трошкове одвојеног живота.

II.3.3.Распоређивање службеника

Локални службеници за време док су у радном односу одлуком свог руководиоца могу бити распоређени на друго радно место у истом органу ако имају потребну стручну спрему и способности ако то потребе органа захтевају. Службеници могу бити одлуком свог руководиоца бити упућени на рад у други државни орган због повећања обима посла без сопствене сагласности. Упућивање може трајати најдуже годину дана. Док се налазе на раду у другом државном органу, права и дужности остварују према радном месту са кога су били упућени. Споразумом функционера који руководе органима локалних самоуправа службеник из једног може бити преузет од стране другог органа, без огласа, ако службеник на то пристане и ако се преузима да би обављао послове који одговарају његовим знањима и способностима. Службеник може бити привремено распоређен на друго радно место у оквиру истог органа али ван његовог седиштва, најдуже 6 месеци у току две године, уз право радника да се по истеку рока врати на исто радно место на којем је раније радио. Службеник је дужан да обавља послове који не одговарају његовој стручној спремности и то у случају више силе, кад су угрожени животи и здравље већег броја људи и када треба спречити наносење штете самом органу. За време док се налази у том органу, право на зараду остварује као да посао обавља у органу из кога је привремено упућен.

II.3.4.Звања и занимања локалних службеника

Звање је лично својство радника везано за конкретног запосленог, па је могуће да поједине исте или сличне послове обављају радници са различитим звањима. Занимања (радна места за којна се не стичу звања) обично су везана за пратеће и помоћне послове у структури државне управе (Урдаревић et al. 2013: 229). Звања у органима локалних самоуправа у складу са Законом о радним односима у државним органима јесу :

- 1) за високу школску спрему : виши саветник, саветник, самостални стручни сарадник, виши стручни сарадник и стручни сарадник ;
- 2) за вишу школску спрему : виши сарадник и сарадник ;
- 3) за средњу школску спрему : виши референт и референт.

Зањимања дефинисана наведеним прописом јесу : преволидац, библиотекар, стенограф, дактилограф, ВКВ, КВ и НКВ радник.

II.3.5.Напредовање локалних службеника

Институт напредовања службеника уведен је како би се они сами мотивисали за рад и за могућност побољшавања сопственог положаја. Напредовање се остварује стицањем вишег звања. Једном годишње службеници подлежу оцењивању. Ако у две узастопне календарске године буде оцењен са једном од две најбоље оцене, службеник се има унапредити у више звање. Ако пак буде оцењен најнижом оценом , службеник прелази у ниже звање у оквиру исте школске спреме, а ако таквог звања нема, онда у највише звање у оквиру ниже стручне спреме. Запослени коме је утврђено ниже звање може бити распоређен на друго радно место, које одговара спреми и способностима. Ако таквог радног места нема, службенику престаје радни однос. Оцене које се давати приликом оцењивања јесу : не задовољава ; задовољава ; добар ; истиче се ; нарочито истиче.

II.3.6.Одговорност службеника

Локални службеници подлежу дисциплинској и материјалној одговорности. Вођење дисциплинског поступка не искључује могућност покретања кривичне и прекршајне одговорности ако у тим поступањима службеника има елемената кривичне и прекршајне одговорности.

II.3.7.Материјална одговорност

Локални службеници одговарају за штету која на раду или у вези са радом проузрокују органу локалне самоуправе, намерно или крајњом непажњом. Функционер који руководи органом формира комисију која утврђује постојање штете и основ

одговорности службеника. Уколико у вези са радом трећим лицима службеник проузрокује штету, локални орган је дужан да обештети грађане. Ако је штету службеник проузроковао намерно или крајњом непажњом, штета се може директно и од њега тражити, а локални орган има право да му службеник исплаћене трошкове службеник рефундира.

II.3.8. Дисциплинска одговорност

Службеници подлежу дисциплинској одговорности за повреду радних обавеза и наведене повреде могу бити лакше и теже.

Лакше повреде радних обавеза јесу :

- 1) неблагоприятан долазак на посао и одлазак са посла пре истека радног времена или неоправдано одсуствовање са посла за време када је обавезна присутност ;
- 2) несавесно чување службених списа или података ;
- 3) неоправдан изостанак с посла један радни дан, и
- 4) необавештавање о пропустима у вези са заштитом на раду.

Теже повреде радних обавеза јесу :

- 1) неизвршавање или несавесно, неблагоприятно или немарно вршење радних и других обавеза ;
- 2) изражавање и заступање политичких опредељења у обављању послова у државном органу ;
- 3) недостојно, увредљиво или на други начин непримерено поступање према грађанима, правним лицима и другим странкама у поступку пред локалним органима ;
- 4) одбијање давања података или давање нетачних података државним органима, другим организацијама и заједницама и грађанима, ако је давање података прописано законом или другим прописима ;
- 5) злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлашћења ;

- 6) незаконито располагање материјалним средствима ;
- 7) радње које ометају грађане, правна лица и друге странке у остваривању њихових права и интереса у поступку код државних органа ;
- 8) одбијање послова радног места на које је запослен распоређен или одбијање налога функционера који руководи органом, без оправданих разлога ;
- 9) неоправдан изостанак с посла најмање два радна дана ;
- 10) злоупотреба права одсуствовања у случају болести ;
- 11) одбијање стручног усавршавања на које се запослени упућује ;
- 12) долазак на рад у пијаном стању или уживање алкохола или опојних средстава које смањују радну способност у току радног времена ;
- 13) одбијање прописаног здравственог прегледа ;
- 14) понављање лакших повреда радних обавеза ;
- 15) повреда права и обавеза везаних за статус службеника ;
- 16) неизвршавање радне и друге обавезе у смислу прописа о штрајку.²⁶

За лакше повреде радних обавеза, може се изрећи новчана казна у износу од 20 % од једномесечног износа плате исплаћене за месец у коме је одлука донета. За теже повреде радних обавеза, може се изрећи дисциплинска мера новчане казне у износу од 20-35 % од плате исплаћене за месец у коме је одлука донета, у трајању од 3-6 месеци, или дисциплинска мера престанка радног односа

Дисциплински поступак води руководиоца органа локалне самоуправе који изриче дисциплинску меру уколико се утврди постојање дисциплинске одговорности. Он може вођење поступка поверити другом лицу из истог органа. Поступак је јаван, а јавност се може искључити само у законом предвиђеним случајевима. У току поступка службеник има право на буде саслушан и да се изнесе одбрану. Одлука се доноси у форми решења. Покретање и вођење дисциплинског поступка застарева у року од 6 месеци од извршене повреде, а рок не тече за време одсуствовања са рада због боловања или годишњег одмора.

²⁶Члан 60 Закона о радним односима у државним органима, *Службени лист РС*, Број. 48/91,66/91 и 39/02.

II.3.9.Престанак радног односа локалних службеника

Локалним службеницима радни однос може престати на начине предвиђене прописима. Пре свега, локални службеник може дати писмени отказ руководиоцу органа у коме је запослен, 15 дана пре дана означеног као дан престанка радног односа.

Службенику се може отказати радни однос :

- 1) ако се у року од једне године од заснивања радног односа утврди да је радни однос заснован супротно закону ;
- 2) ако не покаже одговарајуће резултате на раду ;
- 3) ако одбије да ради на радном месту на коме је распоређен или упућен ;
- 4) ако изгуби звање а нема одговарајућег радног места на коме се може распоредити у новом звању ;
- 5) ако се по истеку рока мировања у скалду са општим прописима о радним односима не врати на раду у року од 15 дана
- б) када услед промена у организацији стекне статус нераспореденог и не може му се обезбедити радно место у истом или другом органу.

Службеницима радни однос може престати због промена у организацији и методу рада које су довеле до смањења броја запослених. Он се има распоредити на друго радно место које одговарају његовој стручној спреми. Ако не прихвате то радно место, а нема могућности распоређивања у истом или другом органу, они остају нераспоредени. Ако орган буде укинут а његов делокруг не буду преузели други органи, радници тог органа остају нераспоредени. Нераспоредени имају права на примања из буџета.

II.3.10.Остваривање и заштита права запослених

О остваривању права локалних службеника одлучује руководилац органа у коме су запослени на писмени захтев службеника. Ако нису задовољни актом руководиоца, имају право на приговор у року од 8 дана, који је дужан да по њему одлучи у року од 15 дана. Ако то пропусти или пак ако је службеник његовим решењем незадовољан,

службеник се има обратити суду у року од 15 дана од пријема одлуке по приговору. Своја права службеници могу остварити обраћањем управној инспекцији. Уколико она констатује постојање повреде, она ће указати на то органу локалне самоуправе. Ако је право повређено коначним решењем надлежног органа, она може својим решењем одложити његово извршење до доношења правноснажне судске одлуке. Против коначног решења управне инспекције не може се покренути управни спор.

II.3.11. Начелник градске/општинске управе

Градском/општинском управом, надлежној за : припремање нацрта прописа и аката које доносе скупштина града/општине, градско/општинско веће, градоначелник/председник општине ; извршава одлуке и друге акте скупштине града/општине ; решава у првом степену у управном поступку о правима и дужностима грађана, предузећа, установа из надлежности града/општине ; извршавање закона и обављање других послова из надлежности локалне самоуправе, руководи начелник. Положај начелника градске/општинске управе може да обавља држављанин Републике Србије који има диплому правног факултета, положен стручни испит за рад у државним органима и пет година радног искуства у правној струци. Уколико је у питању већа управа, она се има организовати у више мањих управа на чијем се челу налази начелник који морати одговарајући факултет сходно управи чијим радом управља, положен стручни испити и пет година искуства у струци.

II.4. Локални намештеници

Намештеник је лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова у органима локалне самоуправе. О правима и дужностима намештеника одлучује у име послодавца начелник општинске/градске управе, односно начелник посебне управе ако је сама општинска/градска управа организована тако да се састоји од више посебних управа. На радноправни положај намештеника како у државним тако и у органима локалних самоуправа примењују се одредбе Закона о раду.

III. НОВИНЕ У НАЦРТУ ЗАКОНА О ЗАПОСЛЕНИМА У АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА

Због одсуства јасног правног оквира којима се регулише положај запослених у органима локалних самоуправа, у фази израде је Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и локалним самоуправама²⁷ којем се посвећује посебна пажња.

Када су у питању локални функционери, у закону се најпре наводе одредбе о спречавању сукоба интереса функционера, које подражавају одредбе Закона о Агенцији за борбу против корупције. Права и дужности избрани, именовани и постављени функционери остварују даном избора, именовања и постављења на основу акта о избору, именовању или постављењу. Функционеру престанком функције престаје и радни однос. Нацртом се гарантује право функционера на исплату накнаде зараде у трајању од три месеца, у висини коју је имао у тренутку престанка функције. Он право може остваривати у року дужем од 3 месеца ако у том времену остварује право на пензију. Наведено право функционер не би могао остварити уколико је до разрешења са функције дошло због осуде на безусловну казну затвора у трајању од 6 месеци, услед мировања радног односа или је разрешен функције услед спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције или градски/општински заштитник грађана.

Када су у питању локални службеници, нацртом су предвиђена следећа начела поступања и рада локалних службеника :

- 1) законитост, непристрасност и политичка неутралност ;
- 2) одговорност за свој рад ;
- 3) доступност информација о раду службеника.

²⁷Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и локалним самоуправама, приступ интернет страници 10.08.2015.

<http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Nacrt%20Zakona%20o%20zaposlenima%20u%20AP%20i%20JLS.pdf>

Нацртом закона се посебно наглашава да запослени има право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, као и право на заштиту од свих напада и претњи у вези са радом. Послодавцу се намеће обавеза да предузме све мере како би се безбедност и здравље адекватно заштитило. У Закону о радним односима у државним органима, који се примењује и на локалне службенике, наведених јасних одредаба нема, па је наведено предложено решење у Нацрт један корак напред ка побољшању њиховог положаја.

Законом се посебно наглашава право службеника да буду заштићени од злостављања на раду, коју је дужан да му обезбеди послодавац. Службенику се такође признаје право да буде синдикално организован и буде члан органа управљања синдиката. Док одредбе важећег Закона о радним односима у државним органима предвиђају право на годишњи одмор од 18 до 27 радних дана, са једним изузетком од 30 радних дана, нацрт предвиђа трајање годишњег одмора од 20 до 30 радних дана.

Нацртом се посебно предвиђа обавеза службеника да сваку сумњу на појаву корупције саопшти свом надређеном, а службеницима који пријаве корупцију треба се обезбедити адекватна заштита. Службеник може обављати додатни рад ако то не доводи до сукоба интереса, на то му сагласност даје послодавац, с тим да за научноистраживачки рад, хуманитарни и спортски та сагласност није потребна. Рад на наведеним активностима се може ускратити ако то штети угледу самог органа или пак отежава рад службеника. Све одредбе важећих прописа којима се забрањује сукоб интереса по предложеним решењима нацрта би се примењивала и на службенике.

Радна места службеника се према одредбама Нацрта деле на положаје и извршилачка радна места. Положаји службеника били би : начелник градске, општинске управе и заменик начелник управе. Начелнике и њихове заменике би постављало и разрешавало са положаја градско/општинско веће. Као услови за рад на положају начелника траже се диплома мастер правника или дипломираног правника , положен стручни испит и 7 година радног искуства у струци. Наведена правила важила би и за њихове заменике. Када би решењем наведе лица била разрешена, уколико не би било радног места на које би били распоређени, службеник би имао право на накнаду плате у трајању од 3 месеца а у висини зараде коју је већ остваривао. Уколико на положају не би био постављен у складу са законском року начелник управе, као ни његов заменик, или су спречени да дужност обављају дуже од 30 дана, веће ће

поставити вршиоца функције, који испуњава тражене услове и он ће на том положају бити најдуже 3 месеца, а кроз 15 дана од постављена има се објавити јавни конкурс за попуњавање тог положаја. Уколико се јавни конкурс не би окончао постављењем на положај, вршилац функције би наставио њу да обавља и дуже од 3 месеца. Када су у питању извршилачка радна места, Нацртом се предвиђају следећа звања : виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт и млађи референт.

Када је у питању пробни рад, за разлику од решења које предвиђа важећи пропис о трајању пробног рада од 1 до 3 месеца, Нацртом се за радна места за које се лице прима на неодређено време предвиђа трајање пробног рада од 6 месец, за рад на радним места за које се лице прима на одређено време траје 2 месеца под условом да се лице прима на рад на време дуже од 6 месеци.

Оно што је новина у погледу положаја локалних службеника јесу и дисциплинске казне за теже повреде радних дужности. Нацртом се предвиђају следеће дисциплинске казне : 1) новчана казна од 20% до 30% од основе плате, у трајању до шест месеци ; 2) одређивање непосредно нижег платног разреда ; 3) забрана напредовања до четири године ; 4) премештај на радно места у непосредно ниже звање уз задржавање претходног платног разреда ; 5) престанак радног односа.

Нацртом је предвиђено још и то да у случају укидања јединице локалне самоуправе, односно у случају укидања локалне службе, локални службеници настављају са радом у органима локалне самоуправе која је преузела надлежност укинуге локалне самоуправе.

О правима и обавезама службеника одлучивао би руководилац органа и то решењем, на које службеници имају право жалбе. По жалби на решење одлучивала би жалбена комисија, коју би формирално локално веће. Против одлуке комисије било би могуће водити управни спор. Могуће је и заштита посредством управне инспекције, као што предвиђају сада важеће одредбе Закона о радним односима у државним органима.

IV. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И ЗАПОСЛЕНИ НА ПУТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ КА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Локална самоуправа у земљама Европске уније заузима посебно место и њој се поклања посебна пажња. У појединим земљама Европске уније, локална самоуправа јесте саставни део социјалног и политичког развоја једне земље, док је у неким другим земљама нови феномен (као у Малти). Многе земље су локалну самоуправу или смањиле или ослабиле на рачун централних власти (почев од Шпаније до Бугарске, од Словачке до Литваније). Данас постојање локалне самоуправе јесте карактеристика свих чланица ЕУ, као таква је призната у уставима држава чланица, са ретким и разумљивим изузетком у Уједињеном Краљевству (Mogeno Angel – Manuel, 2012: 17).

Један од стубова спољне политике наше земље јесте прикључење Европској унији. Процес приступања налаже свим органима у нашој државној организацији да пруже свој максимум у хармонизацији свог рада и прописа за земљама Европске уније. На том плану у последњој деценији предузете су различите мере и активности како би се локална самоуправа устројила по европским стандардима и одговорила свакодневним потребама и захтевима њених грађана

У току 2010. године Стална конференција градова и општина спровела је пројекат под називом ``Успостављање мреже ЕУ службеника у пилот градовима у Србији``. Циљ наведеног пројекта био је јачање институционалних капацитета локалних самоуправа и подизање свести код грађана о предностима које произилазе из чланства у Европској унији. Пројектном су обухваћени следећи градови : Ниш, Ужице, Ваљево, Врање и Зрењанин. Путем наведеног пројекта вршила се обука локалних службеника како би се повећали људски капацитети за европске послове и укључиле локалне власти у питања од европског значаја. Како се из објављеног приручника Сталне конференција може видети, ЕУ службеници у локалним самоуправама били су задужени да се упознају са ЕУ програмима помоћи локалним самоуправама и да све битне чињенице о њима саопште руководиоцима органа у којима су били запослени (Јовановић, 2015:4). Заједно са руководиоцима органа, ЕУ службеници су разматрали потребе своје заједнице за помоћ европских програма са којима се ЕУ службеници претходно упознају и посредством кога локална самоуправа аплицира за те програме. Посредством ЕУ службеника, врши се на јавним манифестацијама промовисање европских вредности, ближе појашњавање младима о могућностима путовања и студирања у земљама

Европске уније. Свакако, градови су заправо партнери ЕУ у спровођењу њених пројеката на промовисању европских вредности. ЕУ службеници су ти који остале запослене у локалним самоуправа требају да информишу о функционисању ЕУ, европским стандардима о локалним самоуправа, да раде на реорганизацији служби и органа као и да раде на формирању служби које би пратиле европске програме, прописе и праксу локалних самоуправа у Европској унији. Од њега се очекује да буде стално обавештен о новим правним регулативама значајним за локалну самоуправу и да својим активностима допринесу ширењу мреже ЕУ локалних службеника све локалне самоуправе у Републици Србији.

С обзиром да од оспособљености и вештина запослених у локалним самоуправама зависи и функционисање саме локалне самоуправе, јавља се неопходна потреба за континуираним стручним оспособљавањем и усавршавањем запослених. Влада Републике Србије донела је Стратегију стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији²⁸. Циљ ове стратегије јесте да се у складу са европским принципима и стандардима створи одговорна, ефикасна и економична управа, спремна да задовољи потребе грађана и других привредних субјеката. Основни циљ ове стратегије јесте јачање административних капацитета у градовима и општинама, док су посебни циљеви Министарства надлежног за локалну самоуправу и других јединица локалних самоуправа у вези са стручним усавршавањем, а тичу се утврђивања програма стручног усавршавања, успостављања механизма за утврђивање услова који треба да буду испуњени и начин одабира субјеката овлашћених за спровођене програма.

Постоје две врсте програма за стручно оспособљавање : општи и посебни. Програм општег стручног усавршавања тиче се програма оспособљавања за полагање државног стручног испита, интерсекторски општи програм и секторски општи програми. Програм посебног стручног усавршавања свака локална самоуправа самостално утврђује у свакој календарској години, уз мишљење стручног тела. Они се тичу тачно одређених послова. Осим за обуке које се спроводе од стране Центра за обуку, који је формиран при Сталној конференцији градова и општина и Канцеларије за европске интеграције, не постоје други подаци о постојећем обиму стручног усавршавања и оспособљавања у јединицама локалне самоуправе. Ово се посебно односи на јединице

²⁸Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији. *Службени гласник РС*, Број. 27/15.

локалне самоуправе које су програме стручног усавршавања и оспособљавања реализовале самостално, без донатора.

У реализацији Центра за обуку при СКГО и партнерских програма и пројеката током 2013. године изведено је 133 различитих обука, семинара и радионица на којима је учествовало око 4200 полазника. У програмима обуке Канцеларије за европске интеграције, спровођени су бројни програми на којима су учествовали полазници из различитих локалних самоуправа а многи од њих били су упућивани на додатне програме усавршавања у Бриселу. Многи локални службеници се позитивно изјашњавају о идеји стручног усавршавања и оспособљавања, али се поставља питање колики је број оних који су стварно мотивисани за то. Претпоставка је да је степен мотивисаности низак, а томе у прилог иде чињеница да у највећем броју локалних самоуправа нема примене оцењивања учинка, напредовања и професионалне промоције, односно да јединице локалне самоуправе немају механизме за подстицање службеника на стручно усавршавање. У Стратегији се указује недостатак високо школованих кадрова у многим локалним самоуправама за кључне послове и да је потребно размотрити модел решавања наведеног проблема.

Када се ради о питању финансирања програма стручног усавршавања, одредбама Стратегије предвиђено је да трошкове припреме програма оспособљавања за полагање државног стручног испита сноси Република Србија, а трошкове локална самоуправа. Даље се наводи да трошкове похађања интерсекторских и секторских општих програма који се утврђују на основу предлога локалне самоуправе сноси сама локална самоуправа, што важи и за програме посебног стручног усавршавања.

Према Акционом плану за спровођење Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији за период 2015-2016. године, може се уочити да се планира формирање Савета са стручно усавршавање запослених у јединицама локалних самоуправа, који би радио на изради програма стручног оспособљавања и усавршавања запослених у локалним самоуправама и у чијем раду би учешће узели државни службеници из ресорног министарства надлежног за послове локалне самоуправе, који су претходно прошли адекватне програме обуке уз буџетску помоћ Републике Србије и иностраних фондова.

Како је приступање Европској унији праћено усвајањем свих стандарда и правила којима европски народи теже, тако је и на нашим грађанима да доследно раде на томе.

У првом реду, државни и органи локалних самоуправа требају да буду правим пример усвајања тих вредности. Једна од њих свакако јесте родна равноправност или равноправност међу половима. Броје анализе су показале да су разлике и подређеност жена над мушкарцима временом избрисане и да су у највећој могућој мери припадници оба пола изједначени.

Како се бавимо запосленима у локалним самоуправама и како је на свим представницима јавне власти да усвајају најважније европске стандарде, осврнућемо се на неке од пројеката које је Европска унија финансирала у нашој земљи а из домена родне равноправности. Захваљујући финансијској подршци Европске уније, спроведена је анализа родне равноправности у општини Лебане на југу Србије. Анализа која је спроведена на терену закључно са 2012.годином, показала да жене учествују у структури одборника са 26 %, да је укупан број иницијатива које су оне поднеле неких 23 %. Ови резултати показали су да је видно учешће жена али да сигурно постоји простор да њихово учешће буде још веће. У извршним органима општине Лебане жена готово да није ни било. Од 11 чланова општинског већа само један члан била је жена. Иако је у општинској управи од укупног броја радника њих 70 % женског пола, анализа је показала да на ниједног од руководећих места нема жена. Слична је и ситуација са јавним предузећима и установама чији је оснивач општина Лебане. У месним заједницама присуство жена не прелази 5 %. Ниједна политичка опција у одборничким редовима нема више од 30 % жена, што све указује да су партије само настојале да испуне законску форму а не да се постигне суштинска равноправност (Алексов, 2012: 49). Када се ради о стручној спреми, њих 75 % имало је високу и вишу стручну спрему. Међу њима је било правница, лекарки, професорки. Ово се сматра позитивним решењем јер је само још један разлог да родна равноправност у локалним органима буде подигнута на виши ниво, будући да ће тиме због своје стручности особе женског пола дати већи стручни допринос развоју локалне самоуправе.

V. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПОЛОЖАЈА ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА

Енглеска. Највишу власт у свакој јединици локалне самоуправе, с изузетком парохија у којима једино постоји парохијски збор представља њено веће (*council*). Сва већа су изабрана непосредно од бирача (осим једне четвртине чланова у окружним и градским већима, олдермена). Текуће послове већа обављају преко комитета одн. одбора, који се бирају на период од једне године, при чему највећи број њихових чланова чине одборници уз кооптирање појединаца из реда грађана (Вучетић, 2003: 352). Величина локалних већа се разликује како између појединих типова јединица локалне самоуправе, тако и између јединица једног истог типа. У погледу парохијских већа прописано је да она морају да имају између 5 и 15 чланова. Окружна и градска већа састоје се од две врсте чланова. Једно су обични чланови изабрани на општим непосредним изборима, а друго олдермени које бирају обични чланови већа. Док мандат обичних чланова већа траје три године, олдерменски мандат је двапут дужи: они у својој функцији остају шест година. Чланови већа су људи средњих и одмаклих година. Просек година чланова већа износи 50-55. Што се тиче односа полова у саставу локалних већа тиче, број жена, које су по први пут у већа уведене 1907. године, непрестано расте. Чланство у локалним властима је, осим тога што је добровољно, и бесплатно. То ће рећи да чланови већа и других локалних органа немају никакве материјалне користи од свог чланства. Чланови већа имају пак право на накнаде губитака у вези са вршењем њихове функције. Чланови већа су овлашћени на накнадупутних трошкова у стварном износу; друго, на исплату дневница ако напуштају стално место становања; треће, на накнаду изгубљене зараде. Чланови локалних већа остају у функцијама релативно дуго, просечно по девет па и више година. Чланство у већу је добровољно. Основна дужност чланова већа је присуствовање његовим састанцима. За непридржавање овог захтева предвиђена је санкција према којој члан већа губи своје својство ако у току шест месеци не присуствује ниједном састанку већа или његових органа. На челу већа у градовима налази се мер, а у осталим јединицама председник. Мер се бира сваке године, на састанку већа који се држи априла месеца. Избор мера се врши јавно, дизањем руку. Данас је у већини енглеских градова пракса да се – иако не постоји законска обавеза у том смислу – сваке године бира за мера нова личност. Мер може да буде смењен и пре истека једногодишњег мандата, и то због

непрекидног одсуствовања из града за дуже од два месеца, банкротства, стално пијанства и неефикасности у послу. За мера може бити изабран сваки олдермен или члан већа, било које лице које је квалификовано да буде члан већа, тј. које ужива пасивно бирачно право на локалним изборима. Првенствена дужност мера је да председава већу, он нема за дужност да спроводи одлуке већа. Мер је по службеној дужности мировни судија, и то не само током године у којој врши функцију, него још годину дана после тога. Мер представља изузетак од правила да локални изборни функционери нису плаћени. Мер има право да именује једног од олдермена или обичних чланова већа за свог заменика. Заменик остаје на дужности колико и сам мер. У случају одсудности или спречености мера, заменик може да врши све дужности мера, сем дужности председавања већу. Председници већа осталих јединица локалне самоуправе бирају се исто тако на годину дана, међу члановима већа и лицима квалификованим за чланство у већу. Председник већа је најчешће биран више пута узастопно.

Када је о локалним службеницима реч, треба рећи да до средина XIX века све дужности локалне самоуправе у Енглеској обављали су на аматерској основи сами грађани. Данас се у служби свих јединица локалне самоуправе налази око 1.500.000 лица. Локалне власти су овлашћене да ангажују онолико службеника колико им треба. Сви службеници подељени су у четири групе : општу, вишу општу, секретарску и административну, професионалну и стручну. Својеслужбенике веће поставља искључиво на основу конкурса. За пријем у службу услов је да кандидат има најмање 16, односно 18 година (зависно од његових школских квалификација, односно групе за коју конкурише) и да положи прописани пријемни испит. Статус службеника може да буде тројак. Прво, са појединима од њих локалне власти закључују уговор на одређен рок, којим се одређују њихова плата и радни услови. Друго, службеници могу да буду наименовани на неодређено време и они остају у служби ``док се то свиђа већу``. Треће, поједини службеници (и то секретар окружног већа, здравствени службеници и санитарни инспектор) не могу да буду отпуштени без сагласност надлежног министра (Јовичић, 2006: 339).

Службеници локалне самоуправе уживају слободу промене места службовања. Сви службеници у органима локалних самоуправа су ангажовани са пуним радним временом. Службеници имају право на зараду, чија висина зависи од процене самог локалног већа. Имају право пензијско осигурање. Право на минималну пензију

остварује се за десет година службе, а пуна пензије добија се после 40 година службе. Радни однос по сили закона престаје са навршених 65 година. Плате нису нарочито велике, могућности напредовања су отежане па наведена занимања нису посебно привлачна за факултетски образоване људе. Локално веће има свог секретара. Прописи не постављају никакве услове у погледу квалификација секретара. Он мора бити ``погодно лице``. За секретаре се именују правници. Већина секретара своју каријеру гради у локалној самоуправи.

Шведска. Основна јединица локалне самоуправе у Шведској јесте комуна. На челу комуне налази се локално веће, и то у сеоским комунама комунално веће, у градовима градско веће а у окружним комунама окружно веће. За разлику од других европских земаља, на челу комуна нема председника. Председници већа су само председници ових, без посебних сопствених надлежности. Број чланова већа зависи од броја становника сваке комуне понаособ. У комунама до 2.000 становника број чланова може бити од 15 до 30 чланова, у комунама до 2.000 до 5.000 становника имамо већа од 20 до 50 чланова, у комунама до 20.000 становника већа имају од 25 до 40 чланова, у комунама од 20.000 до 40.000 становника већа имају од 35 до 50 чланова а комуне са преко 40.000 становника већа имају од 45 до 60 чланова. Чланови већа бирају се на четири године. Бирају их грађани непосредно на изборима. У локалним већима као и у локалним већима у Енглеској доминирају лица средњих година. Наведена лица на својим функцијама остају дуго, у неколико мандата. За свој рад не добијају накнаду. Имају само право на накнаду путних трошкова за долазак на седнице већа. На челу градске администрације налази се градски директор. Њега на ту дужност поставља градско веће између кандидата са стручним квалификацијама у дугогодишњом праксом. Градска администрација има свог секретара који мора бити правник и који у свом раду остварује тесну сарадњу са градским директором.

Када је реч о локалним службеницима, треба рећи да мале сеоске комуне немају ниједног плаћеног службеника с пуним радним временом. У већини таквих комуна има тек једног или двоје службеника. Градске комуне имају врло различит број службеника који се креће од два у најмањим градовима до неколико хиљада у највећим. Преовлађују места са неколико стотина службеника.

Швајцарска. У Швајцарској, која је подељена на двадесет и пет различитих система локалне самоуправе, у комунама као основним јединицима власт је у рукама грађана,

због чињенице да комуналне скупштине чине сви активни грађани комуне, који се периодично окупљају ради доношења значајних одлука. Тамо где нема оваквих скупштина, формира се комунално веће чије чланове бирају сами грађани, задржавајући право на референдум и народну иницијативу. За све комуне је карактеристично да имају извршни одбор, који је извршни орган скупштине односно већа, и председника комуне. У нешто мање од 10 % комуна из практичних разлога уводе се већа уместо да се одржавају скупштине из разлога што је у кантонима где има великог броја становника одржавање седница скупштина и њено одлучивање додатно отежано, те се зато прибегава формирању комуналних већа.

Комунално веће се састоји од различитог броја чланова. Постоје три категорије таквих комуна. У прву спадају комуне где се законом кантона тачно дефинише број чланова. У другу спадају комуне где се законом кантона предвиђа оквир у коме се може кретати број чланова комуналног већа. У трећу спадају комуне где се њима препушта да одредбе број чланова. Број чланова се тако креће од 20 до 100. На број чланова утиче највише величина комуне. Мандат члановима комуналног већа траје четири година, с тим што у неким већима та дужина може бити краћа. У неким се јавља могућност реизбора, док у неким не. У неким комунама у погледу чланства у комуналним већима постоје одговарајуће инкомпатибилност. Тако нпр. у Женеви не могу у комунално веће да буду изабрани чланови кантоналне владе и духовна лица са службом у кантону. По правилу је чланство у већима добровољно, с тим је у неким то дефинисано као грађанска дужност. Ова обавеза је увек временски ограничена, а од ње се у неким кантонима изузимају лица старија од 60 година, судије, лица која су спречена из здравствених разлога. На функцији чланова комуналног већа лица остају од 10 до 15 година у просеку. По правилу су то лица средњих година. У већини комуна, комуналним већем председава председништво кога бира само веће, док у неким комунама њима председава председник комуне.

Извршни одбор је извршни орган надлежан за извршење свих одлука донетих у комуналној скупштини односно комуналном већу. Број чланова се разликује од комуне до комуне. Тај број се креће од 5 до 15. Њих бирају сами грађани на изборима. Бирају се на период од четири година, уз могућност поновног избора. Пракса је показала да на наведеним функцијама остају дуго, обично од 10 до 12 година. Чланство у извршном одбору инкомпатибилно је чланству у комуналном већу.

Председник комуне је увек изборни функционер. Председника бирају бирачи, односно комунална скупштина или комунално веће. За председника се бира личност за дугогодишњим политичким искуством у раду комуне. Мандат им траје колико и мандат извршном одбору. У неким комунама они врше функције и председника комуне и председника извршног одбора. Он врши надзор над целокупном комуналном администрацијом. Он има право да присуствује на седницама свих комуналних органа. Он се стара о извршавању закона и других аката. Он представља комуноу споља.

Када су у питању комунални службеници, од величине комуне и њене организације зависи њихов број и статус. Међу службеницима посебну пажњу имају секретар и благајник. Секретар је по правилу најважнији комунални службеник. У малим комунама он дужност обавља хонорарно. Пракса је показала да са порастом величине комуна и број комуналних службеника расте. У градовима са неколико хиљада становника постоји више десетина службеника. Комуналне службенике бирају саме комуне по свом слободном избору. То чине комуналне скупштине или пак комунална већа. У немачким кантонима Швајцарске службеници се обично бирају на рок који се креће од 3 до 6 година. Оне самостално утврђују статус службеника, радно време, напредовање и тако даље. У пензију службеници иду са навршених 70 година живота или са 50 година службе.

Црна Гора. Председнику општине у раду помаже један или више потпредседника које именује и разрешава сам председник. Мандат им траје колико и мандат самог председника, осим у случају када председнику престане мандат пре времена на који је изабран, у том случају ће потпредседник функцију обављати све до избора новог председника. Он замењује председника за време спречености за рад.

Деполитизација и професионализација управе, у новом систему локалне самоуправе обезбеђује се установљавањем главног администратора као носиоца јавно-управне послове.

Главног администратора именује и разрешава предсједник општине. Главни администратор се именује на основу јавног оглашавања, на неодређено време. За главног администратора може бити именовано лице који има завршен правни факултет, положен стручни испит за рад у органима управе или одговарајући сертификат и најмање 5 година радног искуства. Главни администратор може бити разрјешен дужности уколико не обавља послове законито, ефикасно или економично (Блажић,

2007: 230). Главни администратор именује и разрешава старешине органа локалне самоуправе.

Свака локална самоуправа има локалног менаџера кога на функцију именује и разрешава председник општине на неодређено време. Менаџер је дужан да једном годишње поднос извештај о свом раду председнику општине. Менаџер за свој рад одговара председнику општине.

Послови председника и потпредседника општине, главног администратора неспојиви су са чланством у скупштини, са вршењем других државних и локалних јавних функција и чланством у органима управљања јавних служби. Наведена правила важе и за локалне службенике и намештенике.

Када су у питању локални службеници и намештеници, њихов радноправни положај је у највећој могућој мери истоветан са положајем локалних службеника и намештеника у нашој земљи, тако да томе овде нећу посебну пажњу посвећивати. Треба само напоменути разлику у звањима локалних службеника. Звања се распоређују у 3 разреда и 11 звања и то : у првом разреду имамо саветника председника општине, главног инспектора и саветника старешине органа локалне управе, самосталног саветника I и инспектора I , самосталног саветника II и инспектора II и самосталног саветника III и инспектора III ;у другом разреду имамо вишег саветника I, вишег саветника II и вишег саветника III ; у трећем разреду имамо сарадника I, сарадника II и сарадника III. Када су у питању намештеници, они су распоређени у 5 разреда и 13 звања и то : у првом разреду имамо самосталног намештеника I, самосталног намештеника II и самосталног намештеника III; у другом разреду имамо вишег намештеника I, вишег намештеника II и вишег намештеника III; у трећем разреду имамо намештеника I, намештеника II и намештеника III ;у четвртом разреду намештеник IV, намештеник V и намештеник VI ; у петом разреду намештеник.

Заштита права и интереса локалних службеника остварује се у више облика. Први облик је управна, други је судска заштита, трећи облик је синдикална заштита и четврти облик је арбитражна заштита.

Словенија. Закономо локалној самоуправи Републике Словеније²⁹ као органи општине предвиђени су : општинско веће, градоначелник и надзорни одбор. Општинско веће, као извршни орган надлежан да доноси правне акте и спроводи одлуке из делокруга општине, има од 7 до 45 чланова, зависно од броја становника. У општинама са мешовитом етничком структуром, свака национална мањина мора имати најмање једног представника у општинско веће. Ако наведено решење упоредимо са прописима у нашој земљи, видећемо да је број чланова у нашој земљи ограничен на 11. Претпоставка је да је Словенија економски развијенија земља, да су локалне самоуправе на већем ступњу економског развоја него ли у нашој земљи и да је број чланова извршних већа градова и општина директан одраз економског развоја земље. На челу општине је председник општине, чији рад надзире општинско веће. Њему у раду помаже један заменик. Уколико и градоначелник и заменик нису у могућност тренутно да обављају наведену функцију, њих ће замењивати члан градског већа кога одреди градоначелник. Градоначелник и заменик градоначелника могу своју функцију обављати професионално или непрофесионално, о чему одлучује сам градоначелник. Уколико наведене функције обављају непрофесионално, имају право на највише 50 % од зараде предвиђене за ту функцију уколико се обавља професионално. Надзорни одбор контролише јавну потрошну у општини а његове чланове бира општинско веће а чланови своју функцију обављају непрофесионално. Мандат градоначелнику и члановима већа траје четири године. Општински функционери, који своју функцију обављају професионално (градоначелник и замјеници градоначелника) имају право на плату, а њена висина, која је одређена прописима, зависи од броја становника. Плате градоначелника најмањих општина (до 3.000 становника) отприлике су мање три пута од плате градоначелника општина са више од 100.000 становника. Ако градоначелник или његов замјеник обављају своју функцију непрофесионално, припада им накнаду у износу половине плате коју би примао као професионални функционер. Чланови општинског већа добијају накнаду за учешће на седницама вијећа или његових радних тијела, али је она лимитирана на годишњем ниову на максимално 15% плате градоначелника (Злокапа, Дамјановић, 2008: 34).

²⁹Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I- 13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I- 285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I- 304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99, 36/1999 Odl.US: U-I- 313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001, 16/2002 Skl.US: U-I-

За разлику од наше земље, у Словенији се градоначелници, чланови већа и одборници бирају на изборима од стране грађана. Приликом потврђивања мандата чланова општинског већа, сами кандидати за то не гласају. Уколико се утврди да они не испуњавају тражене услове, они имају право жалбе Управном суду Словеније, а ако његовом одлуком нису задовољни онда право жалбе Врховном суду Словеније. Наведено правило важи како за чланове општинског већа, тако и за председника општине односно градоначелника. Сходно одредбама закона, предвиђено је постојање надзорног одбора задуженог за надзирање јавне потрошње у општини. Његове чланове бира општинско веће. Наведена функција неспојива је са функцијом члана општинског већа, функције председника општине, заменика председника општине. Наведена функција је непрофесионална. Функција им престаје разрешењем од стране општинског савета на предлог надзорног одбора.

Члановима општинског већа, градоначелнику и његовом заменика функција престаје на више различитих начина :

- 1) истеком времена ;
- 2) ако постају трајно неспособни да обављају функцију ;
- 3) ако су осуђени на безусловну казну затвора у трајању од 6 месеци ;
- 4) ако у року од 3 месеца од потврђивања свог мандата не престане да обавља своју функцију као члан општинског већа, градоначелника или његовог заменика ;
- 5) ако почне да обавља функцију неспојиву са функцијом члана општинског већа, односно градоначелника .

Општинску управу поставља општинско веће на предлог градоначелника. На челу управе налази се секретар, кога именује и разрешава градоначелник. Законом је предвиђено и постојање општинског адвоката. Он мора бити држављанин Словеније са дипломом мастер правника или да је у питању дипломирани правник са дипломом стеченом у Републици Словенији, или пак са дипломом правника стеченом у иностранству која је нострификована, да има положен правосудни испит и три године радног искуства након положеног правосудног испита.

И на крају излагања о положајима запослених у локалним самоуправа у другим земљама, треба указати на неке занимљиве податке из Сједињених Америчких Држава. Ken Mc Donnell у свом раду под називом ``Benefit cost comparisons between state and

local governments and private sector employer``износи податке да највећи број запослених на нивоу локалне самоуправе запослено у области наставе (27 %), а у неким сервисним занимањима преко 30 % (Kenn Mc Donnel, 2008: 2).

VI. МАЊА И ЕФИКАСНА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА – ТЕНДЕНЦИЈА У БУДУЋНОСТИ

Једна од савремених тенденција присутна широм света у погледу јавног сектора, укључујући и локалну самоуправу свакако јесте њено реорганизација. Правац те реорганизације усмерен је ка њеном смањивању како би постала ефикаснија и економичнија у свом раду. Најновије реформе јавне управе подстакнуте су менаџерским приступима питањима јавне управе и јавног службеништва, а нарочито су изражене, обликоване и захтеване кроз теорију новог јавног менаџмента (Шепаровић, 2002: 97).

Разлози који иду у прилог смањивању броја запослених у органима локалних самоуправа су следећи :

- 1) да се организација и величина органа локалне самоуправе прилагоде обиму, предмету и врсти делатности које органи обављају ;
- 2) да се непотребни поступци отконе а неопходни учине бржим и економичнијим ;
- 3) да се притисак на локални буџет и дотације из републичког буџета смање на што је мању могућу меру ;
- 4) да се постепено врши прилагођавање са стандардима земаља Европске уније .

Наведена тенденција није мимоишла ни нашу земљу. Због тешког економског стања и потребе да се сва непотребна издвајања из буџета укину, а с друге стране пратили европски стандарди и формирала мања али ефикаснија локална самоуправа која ће бити прави сервис на услузи грађанима, 2009. године донет је Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији.³⁰ Законом је предвиђено да укупан број запослених на неодређено време у локалној администрацији не може бити

³⁰Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, *Службени гласник РС*, Број. 104/09.

већи од 4 запослена на 1000 становника (4 промила), према последњем попису становништва. Од наведено правила Законом су предвиђени извесни изузеци :

- 1) укупан број запослених на неодређено време у локалној администрацији у којој је у службеној употреби и један или више језика националних мањин, увећава се за 0,1 запослена на 1000 становника, за сваки језик националне мањине који је у службеној употреби ;
- 2) у јединици локалне самоуправе у којој живи више од 2% расељених и избеглих лица у односу на број становника према последњем попису, број запослених на неодређено време се утврђује према укупном броју становника који подразумева број становника према последњем попису и број расељених и избеглих лица према званичним подацима ;
- 3) јединица локалне самоуправе која има обавезу да образује комуналну полицију има право да број запослених на 1000 становника увећа за 0,2 запослена (0,2промила)

Укупан број запослених на одређено време ангажованих због повећаног обима посла, лица ангажованих путем уговора о делу, уговора о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге не може бити већи од 10 % броја запослених на неодређено време у локалној администрацији. Наведена ограничења не важе за лица запослене у домену културе.

Свим запосленим лицима која сходно наведеним одредбама Закона остану без посла због тога што је престала потреба за њиховим радом, исплатиће се отпремнина за сваку навршену годину рада у висини трећине плате која му је исплаћивана претходна три месеца. Законске одредбе примењују се на запослене у органима јединица локалне самоуправе, укључујући и органе градских општина, установа које се финансирају из буџета, осим установа у области образовања, здравства и предшколских установа, привредним друштвима и другим облицима организовања чији је једини оснивач јединица локалне самоуправе, осим јавних предузећа, а који се финансирају из буџета.

Анализирајући данашње стање у локалним самоуправа у Републици Србији, можемо закључити да у 80 % локалних самоуправа има вишка запослених, а највећи број је прекобројан у комуналним предузећима. У многим општинама вишкова запослених нема у администрацији, али су многа јавна комунална предузећа чији је оснивач сама општина прекобројна.

За развитак и напредак локалних самоуправа, од круцијалног је значаја да се број запослених у њиховим органима оптимализује, додатно обучи, иде у корак савременим потребама и буде на свакодневној услузи грађанима и њиховим потребама. Модерна локална самоуправа треба да има следеће карактеристике : мултифункционалност (тесно повезана са идејом самодовољности), дискрециона овлашћења (која су у вези са капацитетом локалних самоуправа за иновације), овлашћење за самостално опорезивање, репрезентација (једина институција власти, осим парламента, која је предмет директног периодичног легитимисања од стране бирача) (Вучетић, Јанићијевић, 2006: 32).

Процес реформе локалне самоуправе значи стварање децентрализованог система који је способан да се финансијски одржава и повећава своје финансијске потенцијале. Уместо сложеног и неефикасног система који је пре постојао, општине мењају своју улогу у правцу ефикасних клијентно оријентисаних сервиса који ојачавају своју локалну демократију. То значи реструктуирање локалне управе од надзорног органа и репресивне администрације ка клијентно оријентисаној служби (Димитријевић, 2004: 35).

ЗАКЉУЧАК

Анализирањем радноправног положаја запослених у органима локалне самоуправе у Републици Србији, сагледавањем позитивних и негативних страна њиховог положаја, можемо закључити да је за успех и напредак локалне самоуправе данас од кључног значаја њена реорганизација. Како је циљ Републике Србије прикључење Европској унији, то ће у погледу реорганизације локалне самоуправе основни циљ бити стварање модерне, аутономне, високо професионализоване и ефикасне локалне самоуправе која ће бити у стању да потребе грађана задовољи на највишем могућем нивоу.

Постојећи положај запослених у органима локалних самоуправа карактерише одсуство јасног и прецизног регулисања радноправног положаја запослених. То ствара проблеме у пракси у остваривању права и регулисању обавеза различитих категорија запослених. Из тог разлога је и у току поступак доношења јединственог правног акта којим ће положај свих категорија запослених на локалном нивоу бити регулисан. Наведеним актом би кључне ствари у реализацији права и обавеза биле прецизно дефинисане а у правном поретку Републике Србије би била унета преко потребна правна сигурност и компактност правног поретка.

Главни акценат у будућности требало би ставити на усавршавању локалних запослених, из простог разлога због тога што од способности и посвећености самих запослених зависи и од ефикасност и делотворност у раду органа локалне самоуправе.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

- 1.Алексов, Р. (2015).*Родна равноправност кроз СКГО акцију*, Београд:Стална конференција градова и општина.
- 2.Благојевић, С. (1997).*Локална самоуправа у теорији, компаративном искуству и пракси*, Локална самоуправа, Ниш, бр. 2.
- 3.Блажић, Ђ. (2006).*Локална самоуправа*, Подгорица: Факултет за државне и европске студије.
- 4.Влатковић, М. Брковић,Р. Урдаревић, Б. (2013).Београд: *Службеничко право*, Досије студио.
- 5.Вучетић, Д. (2003).*Модернизација локалне самоуправе у Енглеској*, Зборник радова Правног факултета у Нишу XLIII, Центар за публикације.
- 6.Вучетић, Д. Јанићијевић, Д. (2006).*Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник*, Ниш, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕКТА.
- 7.Грујић,А.(2012).*Институција заштитника грађана на локалном нивоу*, Правне теме, Година 1, Број 2, стр. 52-61.
- 8.Грујић, А. (2014).*Отклањање недостатака у раду органа путем препорука локалног омбудсмана*,Право – теорија и пракса, бр. 04 – 06/ 2014, стр.17-28.
- 9.Димитријевић, П. (2004).*Модели локалне самоуправе*, Научно саветовање – уставно питање у Србији, зборник сажетака, Правни факултет у Нишу.
10. Димитријевић, П. (2007).*Проблеми у функционисању локалног омбудсмана*, Научна конференција изградња правног система Републике Србије, зборник сажетака, Правни факултет у Нишу.
- 11.Димитријевић, П. Вучетић, Д. (2011). Ниш: *Систем локалне самоуправе*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу.
- 12.Ђорђевић, С. (2007).*Ко су и како раде општински и градски менаџери*,Факултет политичких наука у Београду Годишњак2007,стр.257-284.
- 13.Ђорђевић, С. Миленковић, Д. (2012).*Капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији*, Факултет политичких наука, Годишњак бр. 7,стр. 25-39.
- 14.Злокапа, З. Дамјановић, Д. (2008). Београд: *Модели организације локалне самоуправе (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија, Србија)*, ПАЛГО Центар.
- 15.Илић, М. (2010). Ниш: *Стање и перспективе развоја локалне самоуправе у балканским земљама*, Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације.
- 16.Јанковић, С. (2010).*Локални омбудсмани у Србији*`, Локална самоуправа – прописи и пракса, Правни билтен 4/2010, стр. 5-13.
- 17.Јовановић, В. (2015).*Први ЕУ службенициу Србији*, Београд, Стална конференцијаградова и општина.
- 18.Јовичић, Ј. (2012).*Уставноправни положај институције омбудсмана у земљама бивше Југославије*, Зборник радова Правног факултета у Нишу LXIII.
- 19.Јовичић, М. (2006).Београд:*Локална самоуправа*,Јавно предузеће `` Службени гласник `` и Правни факултет Универзитета у Београду.
- 20.Ken Mc Donnell, (2008),*Benefit cost comparisons between state and local governmentsand private sector employers*,EBRI Notes.
- 21.Moreno Angel – Manuel, (2012), *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP.
- 22.Nassis, С. (2009). *Good Administratiion in the European Union: The Role of the EuropeanOmbudsman and the European network of Ombudsmen*. London.
- 23.Peters,V.(1959).*La conception de la decentralisation administrative*, Revue internationale des sciences administratives, vol. XXV.

24. Симић, М. (1996). *Локална самоуправа – општа разматрања*; у: Локална самоуправа у теорији и пракси, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу.
25. Шепаровић, И. (2002). *Globalisation and Democracy. The Paradoxes of New Public Management*, Политичка мисао, бр. 5/02, стр. 97-106.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. European charter of local self-government, Council of Europe, 1985.
2. Закон о Агенцији за борбу против корупције. *Службени лист РС*. Број. 97/08, 53/10, 66/11 УС, 67/13 УС и 8/15 УС.
3. Закон о радним односима у државним органима . *Сл. гласник РС* . Бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон*, 49/99 – др. закон**, 34/2001 – др. закон***, 39/2002, 49/2005 – одлука УСРС, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 23/2013 – одлука УС.
4. Закон о државним службеницима. *Службени гласник РС*, Број. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 и 116/08.
5. Закон о локалној самоуправи. *Сл. гласник РС* . Бр. 129/2007 и 83/14 – др. закон
6. Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији . *Сл. гласник РС* . Бр. 104/2009 .
7. Закон о правобранилаштву . *Сл. гласник РС* . Бр. 43/91 .
8. Закон о локалној самоуправи /ZLS/ *Урадни лист РС*, шт. 72/1993, 6/1994 *Одл. УС*: U-I- 13/94-65, 45/1994 *Одл. УС*: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 *Одл. УС*: U-I- 285/94-105, 63/1995, 73/1995 *Одл. УС*: U-I-304/94-9, 9/1996 *Одл. УС*: U-I-264/95-7, 39/1996 *Одл. УС*: U-I-274-95, 44/1996 *Одл. УС*: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 *Одл. УС*: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 *Скп. УС*: U-I-4/99, 36/1999 *Одл. УС*: U-I- 313/96, 59/1999 *Одл. УС*: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 *Скп. УС*: U-I-305-98-14, 100/2000 *Скп. УС*: U-I-186/00-10, 28/2001 *Одл. УС*: U-I-416/98-38, 87/2001, 16/2002 *Скп. УС*: U-I- 33/02-7, 51/2002, 108/2003 *Одл. УС*: U-I-186/00-21, 77/2004 *Одл. УС*: U-I-111/04-21, 72/2005.
9. Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, Број. 129/2007
10. Нацрт Закона о запосленима у Аутономним покрајинама и локалним самоуправама, <http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Nacrt%20Zakona%20o%20zaposlenima%20u%20AP%20i%20JLS.pdf> приступљено интернет страници 10.08.2015.г.
11. Одлука о заштитнику грађана . *Службени лист Града Новог Сада* . Бр. 47/2008.
12. Одлуке о установљењу заштитника грађана. *Службени гласник Пчињског округа*. Број. 36/08.
13. Одлуке о заштитнику грађана. *Службени лист града Београда*. Број 34/09 и 41/09 – испр.
14. Посебни колективни уговор за запослене у државним органима . *Сл. гласник РС* . Бр. 95/2008.
15. Статут града Београда. *Службени лист града Београд*. Број. 39/2008
16. Статут Града Новог Сада. *Службени лист Града Новог Сада*. Бр. 11/2002 .
17. Статут Града Ниша. *Службени лист Града Ниша*. Број. 88/2008.
18. Стратегију стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији. *Службени гласник РС*, Број. 27/2015.
19. Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Број 98/2006
20. СКГО, *Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе у Србији*, http://www.skgo.org/upload/files/fck/File/Eticki_Kodeks.doc приступљено интернет страници 10.08.2015.г.

САЖЕТАК

Предмет овог мастер рада је анализирање радноправног положаја запослених у органима локалне самоуправе. Локална самоуправа се дефинише као право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицима локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво. Термином ``запослени`` обухваћени су локални функционери, локални службеници и локални намештеници. На тај начин се прати тежња оличена у Нацрту закона о запосленима у аутономним покрајинама и локалним самоуправа да се на јединствен начин регулише радноправни положај запослених у органима локалних самоуправа, због чињенице да је у наведеној материји правно регулисање непотпуно а и због потребе да се прате позитивноправна решења у земљама Европске уније. Пажња се најпре посвећује ступању у радни однос, остваривању права и обавеза, кретању кроз службу, престанак функције/ радног односа и сва друга питања значајна за њихов положај. Значај обрађивања наведене теме се огледа у томе што се упоредном анализом радноправног положаја запослених у органима локалне самоуправе у земљи и иностранству могу сагледати мане и предности домаћег система и предвидети могућности инкорпорирања ефикасних страних решења у домаћем правном систему. Циљ мастер рада огледа се у тежњи да ће уочавањем недостатака домаћег правног система у области локалне самоуправе, сагледавањем предности иностраних решења, аутор дати допринос унапређивању положаја запослених у органима локалне самоуправе и реформи локалне самоуправе како би постала најзначајнији и најефикаснији део јавног сектора у Републици Србији. Методе у изради мастер рада јесу нормативни(примењен у анализи позитивних прописа права Републике Србије и других земаља у овој области), дескриптивни (изложена постојећа решења у погледу положаја запослених у нашој земљи, решења која су дала резултате у другим земљама и могућности даље реорганизације локалне самоуправе и стручног усавршавања и оспособљавања запослених у локалним самоуправама) и упоредноправни метод (употребљен за упоредну анализу положаја запослених у органима локалних самоуправа одређеног броја земаља у овој области). Резултати спроведеног истраживања при изради мастер рада се састоји у томе да треба тежити

успостављању прецизног и јединственог система регулисања радноправног положаја запослених, уместо партикуларног и недовољно прецизног регулисања њиховог положаја. Како ефикасност рада органа локалне самоуправе зависи од способности и савесности запослених, пажњу у регулисању будућег положаја запослених треба посветити јачању њихових способности, знања и креативности у раду како би били прави јавни сервис грађана способан да задовољи њихове потребе. Да би локална самоуправа била у кораку са свакодневним потребама грађана, она се мора реформисати у мању и ефикаснију способну за испуњавање својих дужности, с обзиром да је гломазна и неефикасна локална самоуправа кочница је даљег приближавања земље Европској унији.

Кључне речи : запослени ; локална самоуправа ; радноправни положај ; ефикасност у раду ; упоредно правна анализа ; реформа ;

``EMPLOYMENT STATUS OF EMPLOYEES IN LOCAL GOVERNMENT BODIES``

SUMMARY

The subject of this master thesis is the analysis of the employment status of employees in local government bodies. Local self-government is defined as the right of citizens to manage the affairs of direct, collective and general interest for the local population, directly and through freely elected representatives in local government units, and the right and ability of local government to, within the law, to regulate and manage public affairs in their jurisdiction and of interest to the local population. The term ``employee`` covers local officials, local officers and local clerks. This goes hand in hand with the aspiration embodied in the draft of the Law on Employment in the autonomous provinces and local governments to regulate the legal status of the employees in local governments in a unique manner, due to the fact that the legal regulation is incomplete in the already mentioned material, as well as the need to keep up with the legal regulations of the members of the European Union. Attention is primarily paid to the beginning of employment, exercising rights and obligations, progressing through the service, termination of the office / employment, and all the other issues relevant to their position. The importance of dealing with the above mentioned topic lies in the fact that the comparative analysis of the employment status of employees in local government bodies in the country and foreign countries may help contemplating the advantages and disadvantages of the national system and predict possible incorporation of effective international solutions into the domestic legal system. The aim of writing this thesis is reflected in the desire of the author to contribute to the improving the position of the employees in the local self-government and the reform of the local government in the efficient part of the public sector by noticing the shortcomings of the national legal systems in the area of local government through realizing the benefits of foreign solutions to become the most important and effective part of the public sector in the Republic of Serbia. Methods for the preparation of the master thesis are normative (used in the study of positive regulations of the Republic of Serbia and other countries in this area) , descriptive (displayed existing solutions concerning the status of employees in our country, the solutions that have yielded results in other countries and the possibility of further reorganization of local government, and professional development and training of employees in local governments) and comparative method (used for comparative analysis of the position of the employees in the local governments of a certain number of

countries in this area). The results of the research conducted for the preparation of the thesis consist of the fact that we should try to establish a precise and uniform system of regulation of employment of its employees, rather than the particular and inaccurate regulation. As the efficiency of the work of local self-government depends on the ability and conscientiousness of employees, when regulating the future status of employees attention should be paid to enhancing their skills, knowledge and creativity in work in order to be a proper citizens' public service able to meet their needs. In order for the local government to keep up with the everyday needs of the citizens, it must be reorganized into a smaller and more efficient one, capable of fulfilling its duties, since a cumbersome and inefficient local government may hinder the further approaching of the country towards the European Union.

Key words: employees; local government ; labor status; work efficiency; comparative legal analysis; reform;

Биографски подаци о кандидату

Кандидат Ђелић Ђорђе рођен је 07.09.1991.године у Лесковцу. Основну школу ``Десанка Максимовић`` завршио је у Грделици као ученик генерације, а Средњу економску школу ``Ђука Динић`` у Лесковцу као ученик генерације и као носилац дипломе за изузетан успех током школовања``Вук Караџић``. На републичком такмичењу из историје школске 2008/2009.године освојио је друго место.За време студија, одрадио је стручну праксу у Основном јавном тужилаштву у Лесковцу 2013. године и био учесник радионице адвокатске канцеларије ``Карановић-Николић`` на Правном факултету у Нишу 2014. године. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Нишу 17.11.2014. године, са просечном оценом 9,18. Школске 2014/2015. године уписао је мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, на општем смеру, ужа јавноправна научна област. Просек оцена на положеним испитима на мастер студија Правног факултета у Нишу је 9,66. Тренутно обавља приправнички стаж у Основном суду у Лесковцу. Планира да по завршетку мастер студија упише докторске студије на Правном факултету у Нишу. Од страних језика, познаје енглески и немачки језик. Од својих способности, истиче спремност за тимски рад, доследност у раду, поштовање туђег мишљења, упорност, посвећеност поштовању начела правде и правичности. У својој будућој професионалној каријери, кандидат изражава наду да ће дати свој допринос да се идеал правне државе оствари у потпуности у правном систему Републике Србије. Поред правне науке, кандидат показује посебно интересовање за савремену историју и геополитику.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада : Ђорђе Ђелић

Наслов мастер рада : ``Радноправни положај запослених у органима
локалне самоуправе ``

Ментор : Проф. др. Обрадовић Горан

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан
штампаном облику, који сам предао Правном факулету у Нишу.

У Нишу, 02.10.2015.г.

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да мастер рад, под насловом ``Радноправни положај запослених у органима локалне самоуправе`` пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу :

- представља резултат сопственог истраживачог рада ;
- није у целини, нити у деловима с моје стране објављиван за одбрану на другим факултетима или универзитетима ;
- не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица .

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада : Ђелић Ђорђе

У Нишу, 02.10.2015.г.

Потпис аутора
