

ЗАКОН

О ДОПУНИ ЗАКОНА О ПОТВРЂИВАЊУ ЕВРОПСКЕ ПОВЕЉЕ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Члан 1.

У Закону о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 70/07), у члану 3. после става 1. додаје се став 2, који гласи:

„Република Србија, у складу са чланом 12. Европске повеље о локалној самоуправи, сматра се обавезном и везаном да прихвати и следеће одредбе:

- члан 6. ст. 1. и 2;
- члан 7. став 2.”.

Члан 2.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори”.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о допуни Закона о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи садржан је у члану 99. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, према којем Народна скупштина потврђује међународне уговоре, кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА О ДОПУНИ ЗАКОНА О ПОТВРЂИВАЊУ ЕВРОПСКЕ ПОВЕЉЕ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Европска повеља о локалној самоуправи (у даљем тексту: Повеља) је међународни уговор, који је усвојио Савет Европе 15. октобра 1985. године. Ступила је на снагу 1. септембра 1988. године. За ступање на снагу било је потребно да одређени минимални број држава приступи повељи (ратификује, прихвати, приступи) и инструменте о томе депонују код генералног секретара Савета Европе. Ратификовале су је готово све државе чланице Савета Европе, међу којима и Република Србија.

Република Србија је потписала Европску повељу о локалној самоуправи, која је потврђена у Народној скупштини усвајањем Закона о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори”, број 70/07), и тиме се обавезала на поштовање принципа Савета Европе у области локалне самоуправе.

Повеља је у погледу Републике Србије ступила на снагу 1. јануара 2008. године.

Повеља је до сада допуњена само једном – одредбама Закона о потврђивању додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти, који је усвојен 15. јуна 2018. године.

Циљ усвајања Европске повеље о локалној самоуправи јесте очување и унапређење система локалне самоуправе, односно прихватање савремених решења до којих се у тој области дошло у развијеним демократским земљама Европе (принципи демократије и децентрализације власти).

Наиме, Европска повеља полази од принципа да су локалне власти један од главних основа сваког демократског друштва, те да се право грађана да обављају јавне послове као један од основних демократских принципа заједничких свим државама чланицама Савета Европе, може најнепосредније остварити управо на локалном нивоу.

У складу са одредбом члана 12. Повеље државе које приступају се обавезују да прихвате одредбе најмање 20 ставова из првог дела Повеље, док је Република Србија прихватила 24 од укупно 30 одредби.

Када су у питању прихваћене одредбе Повеље, може се рећи да постоји усаглашеност прописа са принципима утврђеним у прихваћеним одредбама Повеље те да у том смислу Република Србија поштује обавезе преузете потврђивањем Повеље.

С тим у вези, предлаже се прихватање следећих одредби:

- члана 6. ст. 1. и 2;
- члана 7. став 2.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Одредбе члана 6. Повеље – Административна структура и средства за обављање задатака локалних органа власти

Став 1. – Не доводећи у питање општије статутарне одредбе, локалне власти могу да одреде сопствену унутрашњу административну структуру како би је прилагодили локалним потребама и обезбедиле ефикасну управу.

Наведеном одредбом успоставља се принцип који даје овлашћење локалним властима за самоорганизовање унутрашње административне структуре у складу са локалним потребама а у циљу обезбеђивања ефикасног рада управе.

Текст овог става не бави се општим формирањем локалне власти и њеног већа већ се огледа у неопходности да се организација и административна структура максимално прилагоде локалним условима и приликама. Управо је уважавање локалних услова (географски, демографски, социјални, економски, привредни али и традиционални) у законским оквирима, права мера остваривања функције јавне власти, која мора бити на корист и у интересу локалног становништва и привреде.

Чланом 179. Устава је утврђено право територијалне аутономије и локалне самоуправе на самостално уређивање својих органа. Локална самоуправа остварује то своје право у складу са Уставом и законом. Поред наведеног члана Устава, Закон о локалној самоуправи у члану 27. уређује органе јединица локалне самоуправе (скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа). Чланом 11. Закона о локалној самоуправи је утврђено овлашћење општине да својим статутом, између осталог, уреди организацију и рад органа и служби. Такође, чланом 32. тачка 8. прописује се генерално овлашћење да скупштина општине: „оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом”.

Став 2. – Услови службовања запослених у локалним органима власти биће такви да омогуће ангажовање особља високог квалитета на основу вредности и компетентности; у ту сврху треба створити адекватне могућности за образовање, накнаде и изгледе за напредовање у каријери.

Овај став утврђује принципе који се односе на услове и положај локалних службеника. Примарни захтев који се испоставља овим принципом је стварање услова који треба да омогуће запошљавање кадра високог квалитета и њихово напредовање које се заснива на вредности (заслугама) и компетентности. Критеријуми за запошљавање кадра високог квалитета су утврђени применом „мерит” система. Иако се мерит систем у неким актима Европске Уније повезује са напредовањем службеника, Повеља проширује примену критеријума вредности (заслуга) и компетентности за опште услове службовања зарад запошљавања службеника високих квалитета. Поред услова за запошљавање, овај принцип налаже успостављање одговарајућих могућности за образовање (у смислу обука и стручног усавршавања), одговарајуће зараде и могућности за напредовање у каријери. Мерит систем, у најкраћем, представља скуп услова и критеријума службовања постављених објективно.

Доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17,

95/18, 114/21, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон и 123/21 – др. закон) који је, између осталог, уредио поступак заснивања радног односа, омогућио селекцију за избор најбољих кандидата, утврдио систем звања који је доведен у везу са класификацијом послова, уредио систем напредовања који почива на сложености и одговорности послова односно на резултатима рада и омогућио професионални развој каријере путем стручног усавршавања запослених, усклађен је правни оквир са ставом 2. члана 6. Повеље.

Члан 7. Услови вршења овлашћења на локалном нивоу

Став 2. – Они треба да обухвате одговарајућу финансијску надокнаду трошкова који настану у току обављања посла о коме је реч, као и надокнаду, тамо где је то могућно, за губитак зараде или плате за посао који је обављен и одговарајућу заштиту социјалног осигурања.

Поред функционера који су Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе одређени са тим статусом према радно-правном односу који имају у општини (Председник и заменик председника општине, председник скупштине и под одређеним условима заменик председника скупштине) овај принцип се односи и на одборнике који немају заснован радни однос у општини и који немају статус функционера према наведеном закону.

Овај став Повеље утврђује финансијске услове како би изабрани локални функционери слободно обављали своје изборне функције и то тако да услови обухватају три права: на одговарајућу финансијску накнаду трошкова у вези са обављањем функције, тамо где је то могућно, надокнаду за губитак зараде или плате у сразмери са обављеним послом и одговарајуће социјално осигурање. Формулација овог става указује на безрезервно утврђено право у погледу новчане накнаде трошкова који настану у вези са обављањем посла (функције), док код утврђивања права на накнаду изгубљене зараде или плате и права на социјално осигурање је то условљено (финансијским) могућностима локалне самоуправе.

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон) у члану 38. став 5. прописује обавезу председника скупштине да буде на сталном раду, а члан 39. став 3. условну могућност за стални рад заменика председника скупштине. Чланом 43. став 6. је утврђена обавеза председника и заменика председника општине да буду на сталном раду у општини. Поред наведених функција, члан 45. став 9. утврђује могућност да члан већа буде на сталном раду у општини. Наведене одредбе Закона о локалној самоуправи доказују да наш правни оквир превазилази захтеве (услове) које прописује као обавезне став 2. члана 7. Повеље и предвиђа професионално обављање наведених функција уз заснивање радног односа у општини.

На основу свега наведеног, ратификација става 2. члана 7. Повеље могућа је са становишта Устава и системскоправних решења.

Након евентуалног усвајања овог закона, надлежни органи поступиће у складу са чланом 12. Повеље у смислу давања одговарајућег обавештења.

IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

За усвајање Закона о допуни Закона о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи није потребно израдити анализу ефеката закона, с

обзиром на то да се њиме не стварају нове обавезе за привредне и друге субјекте.

С тим у вези, примењује се изузетак од примене закона, сагласно члану 50. Закона о планском систему („Службени гласник РС”, број 30/18), у вези са потврђеним међународним уговором.

V. СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона нису потребна средства у буџету Републике Србије.

ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА КОЈЕ СЕ МЕЊАЈУ ОДНОСНО ДОПУЊУЈУ**Члан 3.**

Приликом предаје ратификационог инструмента за Европску повељу о локалној самоуправи, Република Србија ће дати изјаву следеће садржине: „Република Србија у складу са чланом 12. Европске повеље о локалној самоуправи сматраће се обавезном да прихвати следеће одредбе:

- члан 2;
- члан 3. ст. 1. и 2;
- члан 4. ст. 1,2,4. и 6;
- члан 5;
- члан 7. ст. 1. и 3;
- члан 8. ст. 1. и 2;
- члан 9. ст. 1,2,3,4,5,6,7,8;
- члан 10. ст. 1,2. и 3;
- члан 11.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА, У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 12. ЕВРОПСКЕ ПОВЕЉЕ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ, СМАТРА СЕ ОБАВЕЗНОМ И ВЕЗАНОМ ДА ПРИХВАТИ И СЛЕДЕЋЕ ОДРЕДБЕ:

- ЧЛАН 6. СТ. 1. И 2;
- ЧЛАН 7. СТАВ 2.