**О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

 I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

 Уставни основ за доношење закона садржан је у члану 97. тачка 3. Устава Републике Србије, према коме Република Србија уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе.

 II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

 Разлози за доношење закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, који је донет 2007. године, налазе се у потреби усклађивања одредаба овог закона са законима који уређују поједина питања од значаја за рад и функционисање локалне самоуправе, и то: Законом о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 99/11-др.закон), Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09 и 81/09-испр, 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12 ,43/13-одлука УС, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13-одлука УС, 98/13-одлука УС, 132/14, 145/14), Законом о високом образовању („Службени гласник РС”, број 76/05, 100/07-аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15-др.пропис, 68/15, 87/16), Законом о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник РС”, број 18/10) и Законом о уређењу судова („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09), 101/10, 31/11-др.закон, 78/11-др.закон, 101/11, 101/13, 40/15-др.закон, 106/15, 13/16).

 Део предложених измена је у функцији отклањања недостатака у важећем тексту Закона о локалној самоуправи, а односе се на: сазивање седница скупштине општине/града, предуслова за успешно вршење дужности одборника, одређивање критеријума за утврђивање броја чланова општинског/градског већа, положај помоћника председника општине/градоначелника и оставку председника општине/ градоначелника.

 Међу значајним новинама је свакако потпуно измењен концепт утврђивања надлежности општине/града, тако што се уместо набрајања послова из надлежности јединице локалне самоуправе наводе области у којима јединице локалне самоуправе имају надлежности на основу посебних-секторских закона из тих области.

 Такође, предложеним решењима је истакнут значај учешћа грађана и других заинтересованих субјеката у јавној расправи, односно иницирање спровођења јавне расправе о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе.

 Предложеним изменама и допунама Закона отклањају се уочени недостаци у практичној примени важећег Закона о локалној самоуправи у области рада и функционисања месних заједница. Бројни проблеми и конфликти у раду органа месних заједница, који произлазе углавном због недовољног или непрецизног одређивања надлежности органа месне зеједнице и њиховог односа са органима јединице локалне самоуправе, посебно у делу надзора над радом органа месне заједнице, доводили су до њихове неефикасности.

 Исто тако, предложеним изменама подржава се развој и примена информационих технологија у области локалне самоуправе (почевши од формирања различитих база података, успостављања јединственог система комуникације између државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и ималаца јавних овлашћења на читавој територији до увођења електронског пословања), што постепено доводи до промене у односу локалне самоуправе према грађанима и свима онима на које се односи рад локалне самоуправе и то кроз већу ефикасност у раду, јер се скраћује време прикупљања, преноса и анализе информација и података, обезбеђује тачност података, премошћује физичка удаљеност субјеката који комуницирају, остварују уштеде како у времену, тако и у погледу издатака за текући рад органа, елиминише непотребна бирократичност у раду и постиже отвореност рада локалне самоуправе.

 Сматрајући да разни облици међуопштинске сарадње представљају један од кључних праваца развоја јединица локалне самоуправе, предложене измене детаљније регулишу облике међуопштинске сарадње као и обавезне елементе ових споразума.

 III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ РЕШЕЊА

 Уз члан 1.

 Изменама се врши језичко појашњење текста закона.

 Уз члан 2.

 Измена се односи на проширење круга питања која се уређују статутом, за која се кроз практичну примену важећег закона показало потребним да се утврде у овом општем акту, као и оних питања која произлазе из самог закона.

 Уз члан 3.

 Изменама одредбе члана 13. став 5. Закона врши се терминолошко

усклађивање са одредбама Закона о удружењима.

 Такође, новим ставом уређује се питање могућности јединица локалне самоуправе у оквиру којих преко својих органа, прати процес европских интеграција Републике Србије и развија административне капацитете, у складу са законом и спољном политиком Републике Србије, а ти послови ће се обављати у оквиру већ утврђених послова и обављаће их постојећи запослени. То значи да за обављање ових послова није предвиђено додатно запошљавање.

 Уз члан 4.

 Битна измена односи се на сам приступ, односно концепт утврђивања надлежности општине/града, тако што се не набрајају послови које општина/град обавља, у складу с Уставом и законом, већ се наводе области у којима општина/град има надлежности на основу посебних, секторских закона, укључујући и послове утврђене статутом. Наиме, важећим законом су утврђени послови из надлежности општине/града, али нису регулисани, већ је то, углавном, препуштено секторским законима који на целовит начин уређују одређене области. Разлог за предложену измену треба видети, пре свега, у чињеници да није могуће набројити све послове које општина/град обавља у оквиру своје надлежности, те се сматра сврсисходним утврдити области у којима општина/град има надлежности, у складу са посебним-секторским законима, као и статутом.

 Успостављањем јединственог пописа послова, као евиденције послова у надлежности јединица локалне самоуправе, омогућава се сагледавање врсте и структуре послова из надлежности јединица локалне самоуправе, што ће бити од значаја за квалитетније спровођење надзора над њиховим радом и сагледавање потребних капацитета за обављање тих послова, као и потребних финансијских средстава за њихово извршавање.

 Уз члан 5.

 Предложеном допуном уводи се обавеза органа и служби општине да пружају податке и информације значајне за обављање одборничке дужности, као и утврђивање одговорних лица за благовремено достављање обавештења, тражених података, списа или упутстава потребних за квалитетан рад одборника.

 Уз чл. 6. и 7.

 Овим изменама врши се усклађивање са Законом о планирању и изградњи у области која се односи на грађевинско земљиште, те доношење просторних и урбанистичких планове.

 Уз члан 8.

 Ова измена треба да онемогући злоупотребу овлашћења преседника скупштине да заказује седнице у непримерено кратком року који онемогућава припрему и присутност одборника.

 Исто тако, обавезује се подносилац захтева за сазивање седнице по хитном поступку да образложи разлоге хитности, као и да образложи последице које би настале несазивањем седнице у кратком року.

 Уз члан 9.

 Предложеном изменом даје се могућност да се број радних тела, избор , права и дужности председника и чланова радних тела утврде пословником о раду скупштине, уместо статутом, из разлога рационалности и ефикасности у раду тих тела, као и саме скупштине, посeбно имајући у виду бржу процедуру за измену (и допуну) пословника у односу на начин и поступак измене или допуне статута.

 Уз чл. 10, 16. и 17.

 Предложеним изменама Закона врши се усклађивање са одредбама Закона о високом образовању, у делу који се односи на стручне и академске називе.

 За начелника општинске управе и начелника управе за поједине области предвиђа се, поред одговарајуће стручне спреме, положен државни стручни испит за рад у органима државне управе, у складу са законом којим се уређује положај државних службеника.

 Уз члан 11.

 Предложеном допуном, која се односи на избор председника општине, заменика председника општине и чланове општинског већа, треба да се отклоне нејасноће (које су евидентне у појединим јединицама локалне самоуправе) у вези са начином гласања о кандидатима за наведене функције у поступку њиховог избора.

 Поред тога, допуна се односи на одређивање критеријума за утврђивање броја чланова општинског већа, полазећи од броја становника према последњем спроведеном попису становништва.

 Уз члан 12.

 Предложеном допуном кроз нове тач. 5а) и 5б), као и тачку 8) утврђују се додатна права и дужности општинског већа.

 Исто тако, предвиђено је да општинско веће, поред децидирано набројаних послова, врши и друге послове у складу са законом тј. другим посебним (секторским) законима из одређене области, а на коју потребу указује досадашња пракса.

 Уз члан 13.

 Предложеним решењем утврђује се обавеза скупштине да утврди минимални рок за сазивање седнице на којој ће се расправљати о предлогу за разрешење председника општине.

 Уз члан 14.

 Важећим законом уређује се питање престанка мандата председника општине разрешењем, као и последице разрешења, док се оставка председника општине (као основ за престанак мандата), као и поступање по истој, не помињу. Предложеном допуном предвиђа се поступање председника скупштине у ситуацији када председник општине поднесе оставку на ту функцију, а што важи и за градоначелника.

 Уз члан 15.

 Предложеном изменом проширује се надлежност општинске управе, тако што иста обавља стручне и административно-техничке послове за потребе скупштине општине, председника општине и општинског већа, што је у функцији рационализације, па и економичности у обављању послова.

 Уз члан 18.

 Предложеним решењем отклања се досадашње стање у положају начелника општинске управе. Наиме, начелника општинске управе поставља веће које и врши надзор над радом општинске управе, па с тим у вези, не постоји однос одговорности начелника управе према скупштини.

 Уз чл. 19. и 39.

 Предложеним решењем се решава досадашње стање „дуалитета“ у

положају помоћника председника општине или градоначелника. Помоћници председника општине се постављају у кабинету председника општине док траје дужност председника или док их он не разреши, с тим што ове одредбе престају да важе даном конституисања скупштине јединице локалне самоуправе након спроведених наредних избора за одборнике скупштине јединице локалне самоуправе одржаних након ступања на снагу овог закона.

 Исто тако, предвиђено је да се одредба овог закона која се односи на број чланова општинског већа, примењује након спроведених избора за одборнике скупштине јединице локалне самоуправе одржаних након ступања на снагу истог закона.

 Уз члан 20.

 Предложеном изменом утврђује се да општинско веће, као орган који врши надзор над радом општинске управе, доноси акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе.

 Уз члан 21.

 Предложеним решењем стварају се услови за ефикасније руковођење и целисходније обављање послова из надлежности градске управе града Београда која је организована као јединствени орган.

 Такође, предложеном изменом се и за градове уклађује промена положаја помоћника градоначелника како је то учињено и за помоћнике председника општине, с тим што ће се ова одредба примењивати до спровођења наредних избора за скупштину јединица локалне самоуправе.

 Уз члан 22.

 Предложеном допуном се отклања могућа неизвесност у погледу успеха покретања грађанске иницијативе и јача улога грађана јер постоје примери да се статутима општина утврђивао непримерено висок проценат који је био и до 25% бирача. Такође, уређује се питање учешћа грађана у јавној расправи подношењем (квалификованог) предлога за спровођење јавне расправе о питањима из надлежности органа општине, у складу са прописима који уређују грађанску иницијативу, с тим да је надлежни орган општине дужан да на примерен начин обавести јавност да је отпочео рад на припреми општег акта.

 Уз члан 23.

 Оваквим прецизирањем се отклања досададашња нејасноћа у погледу утврђивања потребног броја бирача за доношење одлуке путем референдума.

 Уз члан 24.

 Предложеном допуном се регулише круг овлашћених предлагача за оснивање месне заједнице или другог облика месне самоуправе уз значајно дефинисање улоге грађана у овом поступку.

 Уз члан 25.

 Предложеним решењем побољшава се положај месне самоуправе и рад њених органа. Проширењем овлашћења општина у погледу доношења одлука о избору савета месне заједнице решава се највећи број досадашњих проблема везаних за изборе за органе месних заједница чиме се омогућава ефикаснији рад месних заједница и других облика месне самоуправе. Такође, предложеном допуном се уређују основни принципи избора за савет месне заједнице и начина избора председника савета месне заједнице, као и основни делокруг рада савета.

 Уз члан 26.

 Предложеном допуном се прецизира обавеза надлежног органа општине/града да се изјасни – да сагласност на финансијски план месне заједнице како би постојао акт који утврђује износ средстава намењених месним заједницама и који треба да буде узет у обзир у складу са одлуком о буџету.

 Уз члан 27.

 Предложеним правом надзора над законитошћу рада и аката месне заједнице решава се један од проблема који до сада није био уређен, као и предлагање предузимања адекватних мера у циљу обезбеђивања законитости у раду месне самоуправе.

 Уз члан 28.

 У оквиру овога члана предложена су нова решења која се односе на обезбеђивање законитости у раду месне заједнице које подразумева и уређење поступка утврђивања сагласности општег акта месне заједнице са статутом или другим општим актом општине, као и предузимање одређених мера у поступку финансијске контроле рада месне заједнице. Исто тако, предложено је законско регулисање основа и поступка за распуштање савета месне заједнице како би се избегла могућност политичке злоупотребе овакве ситуације.

 Уређивања питања која се односе на избор и основ за распуштање савета месне заједнице нема за последицу обавезу за додатно запошљавање, а тиме ни додатне финансијске обавезе на терет буџета.

 Уз члан 29.

 Предложеном допуном се законски указује на могућност да општинска/градска управа може и треба да пружи помоћ месним заједницама у обављању стручних административних, финанасијских, материјалних и техничких послова.

 Уз члан 30.

 Предложеним допунама побољшава се положај странака у поступку, с обзиром на то да је орган јединице локалне самоуправе, који води поступак, дужан да по службеној дужности врши увид, прибавља и обрађује податке или документа из евиденција, односно регистара које у складу са посебним прописима воде државни органи, органи територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења.

 Уз чл. 31. и 37.

 Изменама одредаба члана 83. став 2. и члана 98. став 11. Закона, врши се усклађивање са одредбама Закона о уређењу судова, у делу који се односи на нову организацију судова.

 Уз члан 32.

 Наведеним решењем врши се техничка исправка.

 Уз члан 33.

 Предложеним допунама ближе се разрађују облици међуопштинске сарадње у циљу стварања услова за бржи економски развој општина и рационалнијег или стручнијег обављања појединих послова из изворних надлежности општине или града.

 Уз члан 34.

 Изменама и допунама у новом члану 88а. утврђени су обавезни елементи споразума о сарадњи који обезбеђују стабилност у обављању тих послова и правну сигурност.

 Поред тога, уводи се и обавезна евиденција о претходно закљученим споразумима о међуопштинској сарадњи.

 Уз члан 35.

 Наведеном изменом проширује се надлежност скупштине јединице локалне самоуправе у оквиру које спада и додељивање звања “почасни грађанин“ особи од посебног значаја за општину.

 Уз члан 36.

 Ова измена је урађена на основу указивања Заштитника грађана да је неопходно терминолошки направити разлику у односу на остале заштитнике грађана у ЈЛС јер они нису исти орган нити постоји међусобан хијерархијски однос. Назив је предложен на основу предлога удружења локалних омбудсмана. Такође се предлаже да се експлицитно наведе да локални омбудсман своје послове обавља самостално и независно.

 Уз члан 38.

 Јединствени попис послова из члана 4. овог закона., министарство надлежно за локалну самоуправу успоставиће у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закаона.

 Уз члан 40.

 У оквиру прелазних и завршних одредаба је предвиђен рок од девет месеци за усклађивање статута и других општих аката јединица локалне самоуправе са овим Законом, што предстваља оптималан рок.

 Уз члан 41.

 Овим чланом се утврђује ступање на снагу закона.

 IV. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

 За Нацрт закона није потребно израдити анализу ефеката закона, с обзиром на то да се њиме не стварају нове обавезе за привредне и друге субјекте.

 V. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА

 ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

 За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије.