**ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ**

1. **Уставне основе територијалног уређења**

Облици територијалног уређења, према Уставу Републике Србије, поред Републике Србије као државе и најшире територијалне јединице, су јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе. Облик територијалне аутономије су аутономне покрајине а локалне самоуправе општине, градови и град Београд.

Основна начела од којих Устав полази када је у питању покрајинска аутономија и локална самоуправа су следећа:

- да је покрајинска аутономија и локална самоуправа право грађана које они остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника;

- начело супсидијарности, према којем су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин могу остварити унутар јединица локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се могу остварити унутар аутономне покрајине, и у којима није надлежна Република Србија;

- начело поверавања надлежности, према коме Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности, а аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. Средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежност. Односи, односно међусобна права и обавезе у случају поверавања надлежности уређују се законом, при чему се свакако предвиђа и могућност повлачења поверавања надлежности од стране Републике Србије односно аутономне покрајине ако се оне не врше на благовремен, ефикасан и законит начин.

- начело самосталног уређивања органа, према којем аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби. Дакле, у оквиру система покрајинске самоуправе утврђеном Уставом и статутом аутономне покрајине и система локалне самоуправе утврђење законом у складу с Уством, облици територијалног уређења су слободни да пропишу уређење и надлежности својих органа;

- начело скупштинског система власти, према којем је скупштина аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе највиши орган ових територијалних јединица. Скупштину аутономне покрајине чине посланици, а скупштину јединице локалне самоуправе одборници. Посланици и одборници бирају се на период од четири године, на непосредним изборима, тајним гласањем, а у територијалним јединицама у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућава се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама и

- начело сарадње аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.

1. **Законско уређивање територијалне организације**

Законом о територијалној организацији Републике Србије предвиђено је да територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије.

Територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе. Границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њене територије.

*Оснивање* нових јединица локалне самоуправе, *спајање, укидање и промена територије постојећих јединица локалне самоуправе*, уређује се у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа, по претходно одржаном саветодавном референдуму на територији тих јединица локалне самоуправе.

*Насељено место* је део територије општине које има изграђене објекте за становање и привређивање, основну комуналну инфраструктуру и друге објекте за задовољавање потреба становника који су ту стално настањени.Насељено место може бити у саставу само једне јединице локалне самоуправе.На територији јединице локалне самоуправе два или више насељених места не могу имати исти назив.

Насељеном месту може се дати назив који има географска, етнографска, историјска и друга обележја, као и име умрле знамените личности. *Иницијативу за промену назива* насељеног места утврђеног овим законом, за одређивање назива новонасталог места, односно за утврђивање да је насељено место престало да постоји, може покренути скупштина јединице локалне самоуправе, грађани, месна заједница и други заинтересовани органи заједнице. *Предлог за промену назива* постојећег насељеног места, одређивање назива новообразованог насељеног места, односно за утврђивање да је насељено место престало да постоји, утврђује се по претходно прибављеном мишљењу надлежног органа територијалне аутономије и скупштине јединице локалне самоуправе.

Ради остваривања увида у насељена места и катастарске општине које чине територију општине, града и града Београда, води се евиденција насељених места, у складу са законом.Означавање назива насељеног места, улица, тргова и зграда, као и вођење регистра кућних бројева, улица и тргова прописује Влада.

* 1. *Општина*

Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника.Општине које су образоване до ступања на снагу овог закона могу имати мање од 10.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника.

Територија за коју се оснива општина представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром.

*Иницијативу за покретање поступка за оснивање, укидање и промену територије општине* може поднети скупштина општине или 10% бирача који имају пребивалиште на територији општине на коју се промена односи. Уз иницијативу се подноси анализа са економским, просторним, демографским и другим показатељима ефеката промене која се иницира. Графички приказ је обавезан саставни део поднете иницијативе.Ако оцени да је предложена промена законита и оправдана, Влада доставља Народној скупштини предлог за расписивање саветодавног референдума.

Народна скупштина, у складу са законом, расписује саветодавни референдум на коме се грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији општине на које се промена односи изјашњавају да ли су "за" или "против" промене која се иницира.Сматра се да су грађани подржали промену која се иницира, ако се за њу изјаснила већина од оних који су гласали.

Приликом утврђивања предлога за измену закона којим се оснива, укида или врши промена територије општине, Влада ће водити рачуна о резултатима спроведеног референдума.

*Предлог закона којим се предлаже оснивање, укидање или промена територије општине* који поднесе народни посланик, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, мора као прилог садржати анализу из члана 12. став 2. овог закона.Пре разматрања овог предлога закона као и предлога закона који утврди Влада, Народна скупштина расписује саветодавни референдум.Народна скупштина приликом одлучивања о предлогу закона из води рачуна о резултатима спроведеног референдума.

Нова општина се образује *спајањем две или више постојећих општина* или *издвајањем* дела територије из једне или више постојећих општина у нову општину.Општина се може *укинути и њена територија припојити* једној или више постојећих општина.

Промена територије општине се врши и издвајањем насељеног места из састава једне општине и припајањем другој.

Променом територије општине сматра се и измена граница катастарских општина које обухватају ненасељено подручје, уколико се извршеном изменом део катастарске општине једне општине припаја катастарској општини друге општине.

Председник Народне скупштине ће *расписати изборе за одборнике скупштине нове општине* у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона којим је нова општина основана.Постојеће скупштине, у општинама у којима је дошло до промене територије, настављају са радом и врше своје надлежности и на територији на којој је дошло до промена, до конституисања нових скупштина општина.У новим општинама образоваће се општинска управа, односно управе за поједине области, у року од 30 дана од дана избора извршних органа општине.До образовања општинске управе, односно управа за поједине области и преузимања предмета, њихове послове обављају општинске управе, односно управе за поједине области које су имале месну надлежност на тој територији пре извршене измене.

*2.2.Градови*

Град је територијална јединица утврђена Законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се утврдити да је град и територијална јединица која има мање од 100.000 становника, ако испуњава све остале критеријуме предвиђене законом.

Територија за коју се образује град, представља природну географску целину, економски повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима са седиштем града као гравитационим центром.

Промена територије града врши се на начин предвиђен за промене територије општина.

Територија града *може* бити подељена на градске општине.Подела града на градске општине утврђује се статутом града, у складу са законом.

* 1. *Град Београд*

Град Београд је посебна територијална јединица утврђена Уставом и законом.

Промена територије града Београда врши се на начин предвиђен за промену територије општине.Подела града Београда на градске општине утврђује се статутом града Београда, у складу са законом.

1. **Аутономна покрајина** 
   1. *Појам територијалне аутономије*

Аутономне покрајине су облик територијалне децентрализације који обухвата аутономију од централних државних власти, првенствено у нормативној сфери. Јединице територијалне аутономије су теоријски и начелно субјекти у области законодавства. Управо етимолошки аутономија значи својство неког територијалног колективитета да самостално доноси законе (аутос-сам и номос-закон). Поред тога, појам територијалне аутономије обухвата још и самосталност у извршавању закона и других прописа, а само изузетно и у суженој мери остваривање државних закона и других прописа и то само онда када су јој посебним од државе донетим законом поверени. Судска власт, начелно и по правилу, није подручје територијалне аутономије и не припада јој. Према томе, у основи територијална аутономија значи одређени степен самосталности у законодавној и извршној сфери, од државе одређен и од државе гарантован. Територијална аутономија се конституише када су национална, историјска, културна и друга својства неког подручја таква да захтевају одређени степен политичке, законодавне и извршне самосталности, али, још увек, у оквиру система унитарне државе, без стицања својства федералне јединице. Као што се види територијална аутономија је посебан облик у државном уређењу, а може да се појави како у унитарној тако и у сложеној држави. У том погледу аутономија се остварује са посебним статусом и правом утврђеним уставом државе и другим прописима, па и обичајним правом. Од територијалне аутономије треба разликовати функционалну и персоналну аутономију, које се конституишу када се ради о функционалној самосталности у обављању појединих послова или када је аутономија везана за одређену групу лица (ова аутономија је историјски најстарија). Пресудну разлику између аутономије и државе чланице у сложеној држави је у недостатку суверене државне власти у аутономији, ређе у непостојању територије, симбола, становништва и сл.

У Републици Србији аутономије су имале свој основ у марксистичком ставу о националном питању у некадашњој Југославији, као и у одређеним економским, националним, верским и културним специфичностима подручја на којима су се конституисале аутономне покрајине. Оне су се почеле конституисати на Другом заседању АВНОЈ-а, а своје конституисање су довршиле Законом о установљавању и организацији аутономних јединица из 1945. године. Оне су, у време важења Устава из 1974. године, имале положај "конститутивних елемената федерализма" јер су, поред тога што су биле у саставу Србије, биле истовремено и непосредан елеменат савезне државе - СФРЈ, што их је готово изједначило са републикама чланицама Федерације. Такође, оне су имале и своје уставне подсистеме што је довело до појаве тзв. "асиметричног федерализма" и до различитог положаја Србије као федералне јединице у односу на друге чланице југословенске федерације.

* 1. *Оснивање, територија и надлежност аутономне покрајине*

Аутономне покрајине, према Уставу, су аутономне територијалне јединице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Република Србија има у свом саставу Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохију, при чему ће се суштинска аутономија Косова и Метохија уредити посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. Устав предвиђа да се у Републици Србије могу оснивати нове аутономне покрајине, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму.

Аутономне покрајине, у складу с Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива.

Аутономна покрајина уређује питања од покрајинског значаја у областима: просторног планирања и развоја; пољопривреде; водопривреде; шумарства; лова; риболова; туризма; угоститељства; бања и лечилиштва; заштите животне средине; индустрије и занатства; друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева; приређивања сајмова и других привредних манифестација; просвете; спорта; културе; здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

Аутономне покрајине се старају о остваривњу људских и мањинских права у складу са законом, а утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења. Такође, аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом, и имају изворне приходе, доносе свој буџет и завршни рачун.

* 1. *Правни акти и финансирање аутономне покрајине*

Највиши правни акт аутономне покрајине је статут, који доноси њена скупштина уз претходну сагласност Народне скупштине. О питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта.

Аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, а врсте и висина изворних прихода одређују се законом. Истовремено, законом се одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије. Буџет Аутономне покрајине Војводе износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталих расхода.

* 1. *Надзор над радом органа аутономне покрајине*

Влада Републике Србије може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости поједине одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу. У таквом случају Уставни суд може, до доношења одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине.

* 1. *Заштита покрајинске аутономије*

Органи аутономне покрајине имају два средства за заштиту покрајинске аутономије. Прво, орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине и друго, орган одређен статутом аутономне покрајине може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију.

* 1. *Уређивање АП Војводине аутономним актима:*

Статут је највиши правни акт Аутономне покрајине. Статут аутономне пок­рајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине Ре­публике Србије.

АП Војводина путем својих органа:

- доноси Статут и одлучује о промени Статута;

- доноси покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте којима уређује питања од покрајинског значаја, у складу са законом;

- извршава покрајинске скупштинске одлуке и доноси прописе за њихово спровођење;

- извршава законе и доноси прописе за њихово спровођење када је то законом предвиђено;

- уређује избор, организацију и рад органа, агенција, јавних предузећа и установа чији је оснивач;

- утврђује језике националних мањина - националних заједница који су у службеној употреби у раду покрајинских органа у складу са законом;

- уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у покрајинским органима, у складу са законом;

- прикупља и обрађује статистичке податке од покрајинског интереса;

- прописује прекршаје за повреде покрајинских прописа;

- расписује покрајински референдум;

- доноси план и програм равномерног привредног развоја АП Војводине у складу са законом и планом развоја Републике Србије;

- одлучује о коришћењу изворних прихода;

- одлучује о свом задуживању у складу са законом;

- доноси буџет и завршни рачун;

- оснива организације, агенције, јавна предузећа и установе, фондове, привредна друштва и врши наџор над њиховим радом;

- установљава покрајинска признања и награде физичким и правним лицима;

- уређује друга питања од покрајинског значаја у складу са законом и Статутом.

* 1. *Поверавање вршења појединих послова из оквира права и дужности Републике аутоној покрајини*

Одредбом члана 178. став 2. Устава Републике Србије дата је могућност Републици да законом повери аутономној покрајини вршење појединих послова из оквира права и дужности Републике, с тим да аутономној покрајини пренесе и средства потребна за вршење тих послова.

Појединим законима већ у другој половини 1992. године вршено је поверавање појединих послова АП Војводини. Међутим, није тешко уочити да се поверавању вршења појединих послова из оквира права и дужности Републике АП Војводини и даље прилази неоправдано рестриктивно.

Међутим, то је добрим делом отклоњено када су Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине аутономној покрајини поверени бројни послови из оквира права и дужности Републике.

Најчешћи класични послови државне управе поверени органима аутономне покрајине у овим законом одређеним областима су:

* вршење управног надзора;
* вршење надзора над законитошћу рада;
* вршење инспекцијског надзора и
* решавање по жалбама против првостепених решења општинске управе.
  1. *Органи аутономне покрајине*

Органи АП Војводина су: Скупштина, Покрајинска владау Покрајинска управа.

Према Статуту АП Војводине, највиши орган који врши нормативне послове је Скупштина АП Војводине која има следеће надчежности:.

1. доноси Статут и одлучује о промени Статута;
2. доноси одлуке и опште акте, у складу са Уставом, законом и Статутом;
3. доноси прописе за извршавање закона и других прописа и општих аката Републике Србије, чије је извршавање поверено Скупштини;
4. доноси програм привредног, научног, технолошког, демографског, регио­налног и социјалног развоја и развоја пољопривреде и села, у складу са планом развоја Републике Србије и утврђује мере за њихово спровођење;
5. доноси буџет и завршни рачун Покрајине;
6. образује покрајинске органе управе, покрајинске организације и службе и уређује њихову организацију и рад;
7. оснива фондове и организације од интереса за Покрајину, у складу са законом;
8. одлучује о сагласности одлука и општих аката са Статутом;
9. предлаже законе, друге прописе и опште акте које доноси Народна скуп­штина Републике Србије;
10. бира и разрешава: председника и потпредседника Скупштине, председни­ка, потпредседника и чланове Извршног већа, председника и чланове радних тела Скупштине, секретара Скупштине и старешине који руководе радом покрајинских органа управе и покрајинских организација и служби и њихове заменике;
11. расписује покрајински референдум;
12. расписује покрајински јавни зајам и одлучује о задуживању Покрајине, у складу са законом;
13. врши контролу над радом Извршног већа и других органа и старешина одговорних Скупштини, у складу са Статутом и
14. обавља друге послове поверене законом и утврђене Статутом и Послов­ником Скупштине.

Скупштина има 120 посланика. Грађани сваке општине са територије АП Војводине бирају најмање једног посланика.

Посланици се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, на време од четири године.

Посланици се бирају по пропорционалном и већинском изборном систему.

По пропорционалном изборном систему у АП Војводини, као једној изборној јединици, бира се 60 посланика на основу листе политичке странке, коалиције политичких странака или групе грађана.

По већинском изборном систему бира се 60 посланика између појединачно утврђених кандидата са листе кандидата у 60 изборних јединица које су утврђене посебном одлуком Скупштине АП Војводине.

Скупштина има председника и једног или више потпредседника, које бира из реда посланика, на време од четири године.

Скупштина се састаје по потреби, а најмање два пута годишње.

Скупштина одлучује већином гласова на седници којој присуствује већина од укупног броја посланика, уколико Статутом није предвиђена посебна већина.

Покрајинска влада је извршни орган АП Војводине.

Рад Покрајинске владе усмерава Скупштина.

Покрајинска влада је одговорна Скупштини за свој рад.

Покрајинска влада има следеће надлежности:

- извршава покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте Скупштине;

- извршава законе ако је за то овлашћена;

- доноси покрајинске уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука, за које је овлашћена законом или покрајинском скупштинском одлуком;

- образује стручне и друге службе за обављање послова у свом делокругу, у складу са законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком;

- предлаже Скупштини буџет и завршни рачун;

- предлаже Скупштини програмске, развојне и планске документе и предузима мере за њихово спровођење;

- предлаже Скупштини покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте;

- поставља и разрешава покрајинске функционере које не бира и разрешава Скупштина;

- усмерава и усклађује рад покрајинских органа управе и врши наџор над њиховим радом;

- наџире рад привредних друштава и установа које врше јавна овлашћења и друге послове у питањима од покрајинског значаја, а чији је оснивач АП Војводина;

- управља и располаже јавном својином АП Војводине, у складу са законом, о чему редовно извештава Скупштину;

- на захтев Скупштине, надлежног радног тела или председника Скупштине даје мишљење о предлогу покрајинских скупштинских одлука или другог општег акта који је Скупштини поднео други предлагач;

- ако Скупштина не може да се састане доноси опште акте и предузима мере из надлежности Скупштине у случају елементарних непогода и у другим ванредним ситуацијама, ради отклањања тих ванредних ситуација, у складу са законом;

- предлаже Скупштини закључивање споразума са одговарајућим територијалним заједницама других држава;

- подноси редован годишњи извештај о раду Скупштини, а на њен захтев и ванредне извештаје о раду;

- доноси пословник о раду Покрајинске владе; Послове покрајинске управе обављају покрајински секретаријати и други органи управе.

Покрајински секретаријати и други органи управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Републике за које су овлашћени, примењују одлуке и опште акте Скупштине и акте Извршног већа и обављају друге послове утврђене одлуком Скупштине.

Одлуком Скупштине уређују се организација, делокруг и овлашћења покра­јинских органа управе и покрајинских организација и служби.

**ЛОКАЛНА САМОУПРАВА**

Европска повеља о локалној самоуправи (Стразбур 1985. године) локалном самоуправом означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва. Локална самоуправа је право грађана да у оквиру Уставом зајемчених граница суделују у одлучивању о питањима у којима се ради о њиховим локалним интересима. Она је облик одлучивања и управљања локалним заједницама, на ужој територији, непосредно од њених становника или путем њиховог представништва који они непосредно бирају и других локалних органа. То је локална власт коју врше локални органи. Локална самоуправа је оргинерна, самосвојна, па и основна организација власти којом се остварује политичко право грађана на самоодлучивање у локалним пословима.

Као основна заједничка обележја локалне самоуправе могу се означити следећа: да је то Уставом и законом утврђено право грађана и јавно-правних колективитета (јединица локалне самоуправе); да је локална самоуправа уставна, а затим законска категорија; да грађани, на основу сопствене одговорности, управљају, посредно или непосредно, делом јавних послова који имају локални карактер и од интереса су за локално становништво; да се организација, у оквиру Устава и закона, у јединици локалне самоуправе слободно уређује; да грађани слободно бирају своје представничке органе, тајним гласањем; да постоји релативна финансијска самосталност и аутономија локалне самоуправе; да не постоји административна тутела централних државних органа и да они остварују само управни надзор, у обиму и на начин уређен законом; да јединица локалне самоуправе има право на изградњу интерне управне структуре и избор управног службеничког апарата, слободно и у складу са законом и сопственим статутом као и да јединица локалне самоуправе има право на правна средства заштите којима се обезбеђује интегрититет и зајемчени правни статус локалне самоуправе.