

GRAĐANI I LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI

Reforma lokalne samouprave u Crnoj Gori započeta je još 1998. godine. Jedan od glavnih ciljeva ove reforme je približavanje lokalne samouprave građanima. Centralnu poziciju u novom sistemu imaju građani kao korisnici javnih usluga, posebno imajući u vidu važnost učestvovanja lokalnog stanovništva u ostvarivanju prava na lokalnu samoupravu. Akcenat je stavljen na omogućavanje bržeg, lakšeg i efikasnijeg ostvarivanja njihovih prava na lokalnom nivou. Lokalna samouprava ostvaruje se različito od države do države, u skladu sa posebnim potrebama i tradicijom društveno-ekonomskog uređenja koje je u pitanju. Imajući u vidu pojavu „javne apatije“ u značajnom broju evropskih država, javlja se potreba za prikupljanjem podataka o participaciji građana u odlučivanju i upravljanju lokalnim poslovima, kao i uporednopravnog iskustva iz ove oblasti. Postavljaju se pitanja zaštite pojedinaca u odnosu na lokalnu samoupravu na nadnacionalnom nivou i zastupljenosti svih kategorija stanovništva u javnom životu. Analizirajući brojne evropske standarde u međunarodnim dokumentima, njihovu implementaciju u zakonodavstvu Crne Gore i ostvarivanje u praksi, autor je pokušao da ukaže na korake koje bi trebalo preduzeti u cilju poboljšanja trenutnog stanja.

Ključne reči: reforma lokalne samouprave; efikasnost; zaštita pojedinca; evropski standardi; Crna Gora

UVOD

U svakoj modernoj državi postoji lokalna samouprava iz razloga što centralni organi nisu u stanju da sami obavljaju sve potrebne funkcije.

Složenost državnog područja prouzrokuje neophodnost postojanja posebnog oblika organizovanja u kome građanin ostvaruje svoja prava i slobode. Taj oblik organizovanja ostvarivanja građanskih prava i sloboda uvek je lokalna samouprava, a ono što je različito od države do države je organizacija lokalne samouprave. Postoje tri teorijska modela ovog sistema. Prvi, u kome postoji potpuna podređenost organa lokalne samouprave centralnoj vlasti, zatim model potpune samoupravnosti lokalnih organa, i na kraju mešoviti model lokalne samouprave. Prva dva pomenuta modela ne postoje u svom čistom obliku. U praksi država, sistemi lokalne samouprave su mešovitog tipa prilagođeni sopstvenim potrebama i tradiciji.¹ Postoje i druge klasifikacije oblika lokalne samouprave.² Sistem lokalne samouprave u Crnoj Gori je izraz decentralizacije državne vlasti mešovitog tipa sa velikim stepenom autonomije organa lokalne uprave.

Pravo na lokalnu samoupravu definisano je u članu 113, stavu 2. Ustava Crne Gore iz 2007. god. kao „pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva”.³ U centru lokalne samouprave je građanin, iz razloga što ona predstavlja prostor za ostvarivanje građanskih prava i sloboda, čemu u prilog govori i član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine. Definicija pojma građanina za potrebe sistema lokalne samouprave nalazi se u Preporuci Saveta Evrope br. R (2001) 19 od 6.12.2001. godine, po kojoj se pod građaninom podrazumeva svako ko pripada lokalnoj zajednici.

U Crnoj Gori lokalna samouprava se ostvaruje u opštini, kao osnovnoj teritorijalnoj jedinici, glavnom gradu, prestonici i oblicima mesne samouprave, što je detaljno uređeno odgovarajućim zakonima Crne Gore.⁴ Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2003. godine uspostavljeni su

1 Lokalna samouprava može biti lokalna u pravom smislu te reči kao u Francuskoj (fr. *administration local*), u kojoj postoji najveći stepen potčinjenosti lokalnih organa. Ta potčinjenost može biti ispoljena u blažem obliku, npr. u Italiji, Austriji, Švajcarskoj i Nemačkoj ili biti minimalizovana, pri čemu lokalni organi imaju veći stepen autonomije, što je slučaj u Engleskoj (eng. *local Government*).

2 Tako npr. Miodrag Jovičić razlikuje pet sistema lokalne samouprave. Više o tome: Miodrag Jovičić, *Lokalna samouprava*, Beograd, 2006. god, str. 174-175.

3 Ustav Crne Gore, „Službeni list Crne Gore“, br. 1/07.

4 Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, Zakon o glavnom gradu, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 65/05, Zakon o prestonici, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 56/93, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03, 44/03, Zakon o

novi principi funkcionisanja lokalne samouprave, u skladu sa načelima modernih evropskih država. Ovaj zakon predstavljao je veliki iskorak iz dotadašnjeg zakonodavnog sistema u trenutku njegovog donošenja. O tome svedoči činjenica postojanja preko stotinu propisa Crne Gore koji su bili neusaglašeni sa novim zakonom. U određenom delu lokalna samouprava ostaje pod uticajem države sa obavezom izvršavanja njene volje, ali sa velikim stepenom autonomije po usvojenom sistemu mešovitog tipa. Može se reći da je lokalna samouprava u Crnoj Gori u načelu monotipskog oblika sa izuzetkom glavnog grada i prestonice koji predstavljaju poseban tip lokalnih zajednica.

1. EVROPSKI STANDARDI U ODNOSU GRAĐANA I LOKALNE SAMOUPRAVE

Evropski standardi u sistemu lokalne samouprave su brojni i jasno definisani različitim poveljama, konvencijama i preporukama.⁵ Ovim pitanjima naročito se bavio Savet Evrope koji posebno ističe značaj lokalne decentralizacije i demokratije.

Najznačajniji od akata za predmet ovog rada je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koja predstavlja model u sprovođenju zakonskih reformi evropskih zemalja. Ova povelja je potpisana 1985. god, a stupila je na snagu 1. septembra 1988. god. Njen glavni cilj je afirmisanje ključnog značaja lokalne samouprave čiji je koncept izložen u članu 3. Povelje kao izraz međunarodnog teorijskog stava evropskih država. Potpisivanjem ove povelje, države se obavezuju na primene principa koji omogućavaju upravnu, političku i finansijsku nezavisnost lokalne samouprave. Modernizovanje lokalne samouprave je neophodan deo reformi za dalji napredak i boljitak građana. Ovaj koncept podrazumeva pravo i osposobljenost javnih vlasti da rukovode delom javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva. Lokalne vlasti će to pravo vršiti preko saveta i skupštine koja je sastavljena

izboru predsednika opštine, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03.

5 Pravo građana na učestvovanje u obavljanju javnih poslova priznato je još u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čoveka iz 1948. god, u članu 21, stavu 1, u kome se navodi da: „Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika”.

od članova neposredno izabranih na izborima, kao i putem zborova građana, referenduma, kao i drugim oblicima učešća građana, ukoliko su predviđeni Statutom teritorijalne jedinice. Na ovaj način oblik organizovanja lokalnih vlasti mora se približiti građanima, jer je i ustanovljen radi njihovih interesa i potreba. Kao potvrdu ovoj tvrdnji, u članu 4, stavu 3. Povelje kaže se da će se javni poslovi po pravilu vršiti od strane onih vlasti koje su najbliže građanima.

Evropska gradska povelja Saveta Evrope iz 1992. godine proklamuje dijalog vlasti, izabrane od strane građana, i građana kao članova gradske zajednice. Ističe se da ukoliko gradovi dobro funkcionišu, postoji i garancija odbrane ljudskih prava i lokalne demokratije. Građanima treba omogućiti da slobodno i demokratski biraju svoje predstavnike, da moraju biti konsultovani povodom svih većih projekata koji se tiču budućnosti zajednice, da učestvuju na svim nivoima lokalne, političke i administrativne strukture, da učestvuju u nadzoru nad radom uprave. Gradske vlasti treba da omoguće i učešće mladih u lokalnom životu.

Evropska povelja o učešću mladih ljudi u lokalnom i regionalnom životu iz 1992. godine upućuje vlasti da omoguće učestvovanje u donošenju odluka mladim ljudima, u veoma ranom uzrastu, jer se na taj način stvara njihova demokratska svest. Ukazuje se na zadovoljavanje specifičnih potreba mladih ljudi, kao npr: mogućnost zapošljavanja, nalaženje stambenog prostora za život, uspostavljanje povoljnog okruženja, održavanje raznih kulturnih dešavanja, mogućnosti u pogledu obrazovanja, zdravlja, treniranja i slobodnog vremena uopšte. Trebalo bi organizovati razne obuke, podržati projekte i inicijative mladih, omogućiti informisanje uz obezbeđivanje sredstava za komunikaciju kako bi se postigao zadovoljavajući obim njihovog učešća na nivou lokalne samouprave.

Evropska konvencija o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou iz 1992. godine uvodi savremene standarde kojima se vodi računa i o stranim državljanima koji aktivno učestvuju u životu lokalne zajednice. Promoviše se sloboda izražavanja stranaca, sloboda udruživanja i organizovanja, mogućnost uspostavljanja konsultativnih tela za njihovo predstavljanje na lokalnom nivou kao i pravo glasanja na izborima lokalnih vlasti.

Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji sa dva dodatna Protokola promoviše pravo lokalnih i regionalnih vlasti da sarađuju preko granica u cilju zaštite okoline, poboljšanja infrastrukture

i javnih službi da bi krajnji rezultat bio poboljšanje životnog standarda građana.⁶ Akcenat je stavljen na lokalne i regionalne vlasti kao oblike decentralizacije države.

Preporuka o podsticanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou Komiteta ministara Saveta Evrope br. R (2001) 19 ukazuje da treba uticati na svest građana o potrebi demokratskog učešća u javnoj vlasti na lokalnom nivou.⁷ Proces odlučivanja mora biti javan, a informacije o poslovima lokalne samouprave dostupne svakom građaninu. Preporuka afirmiše uspostavljanje formi mikro-demokratije (na sublokalnom nivou) kao i preispitivanje i pojednostavljivanje izbornog sistema na lokalnom nivou. Državne vlasti bi trebalo da podstaknu neposredno učešće građana u procesu odlučivanja i upravljanja kroz zakonsko omogućavanje podnošenja peticija, žalbi, inicijative građana, referendumima, itd. u njihovoj lokalnoj sredini. Istaknuta je i važnost učestvovanja žena, omladine i stranaca u javnoj upravi na lokalnom nivou.

Preporuka o lokalnim javnim uslugama i pravima njihovih korisnika Komiteta ministara Saveta Evrope br. R (97) 7 kao smernicu za lokalne javne službe navodi princip potpune ravnopravnosti korisnika u Prilogu uz Preporuku. Mora se obezbediti kontinuitet usluga stanovništvu u skladu sa mogućnostima lokalne službe, pri čemu resursi treba da budu ravnomerno raspoređeni na celokupnoj teritoriji. Preporukom se ustanovljava obaveza javnosti i prava na informisanje kao i pružanje mogućnosti izbora usluga od strane korisnika što će zajedno omogućiti veću slobodu, a ujedno i veće uvažavanje od strane lokalnih javnih službi za građanina.

U okviru Saveta Evrope od značaja za lokalnu samoupravu su i organizacije: Kongres lokalnih i regionalnih vlasti – CLRAE, Evropska mreža organizacija koje pružaju obuku u oblasti lokalnih i regionalnih vlasti – ENTO i Centar za ekspertsku podršku reformama lokalne samouprave.⁸

Neophodno je spomenuti i ISO standarde, kao i CAF metodologiju u smislu poboljšanja saradnje građana i lokalne samouprave. Međunarodna organizacija za standardizaciju (eng. *International Organization for Standardization* – ISO) je agencija Ujedinjenih nacija, sa sedištem u Ženevi,

6 Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji doneta je od strane Saveta Evrope 21. maja 1980. godine u Madridu, a stupila je na snagu 22. decembra 1981. godine.

7 Preporukom br. R (2001) 19 zamenjena je Preporuka br. R (81) 18.

8 Više o tome na adresi: <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=107> (24.03.2008.).

zadužena za izdavanje standarda. Od značaja za lokalnu samoupravu su ISO 9001 standardi koji se tiču unapređenja odnosa lokalne uprave prema korisnicima usluga.⁹ CAF (eng. *Common Assessment Framework*) je okvir za podizanje kvaliteta javnih organizacija u Evropi. CAF metodologija je od značaja za lokalnu samoupravu u smislu modernizacije isporuka administrativnih i javnih usluga korisnicima.¹⁰

2. OBLICI UČEŠĆA GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

Novi koncept sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori podrazumeva odnos organa lokalne uprave prema građaninu kao subjektu, a ne kao objektu vlasti, što je u skladu sa evropskim standardima.¹¹ Crnogorski Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 1. definiše lokalnu samoupravu kao: „Pravo građana i organa lokalne samouprave da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva“. Zakon proklamuje načela demokratije, decentralizacije i autonomnosti, po uzoru na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Pod građanima se podrazumevaju lica koja su naseljena i žive na teritoriji opštine, dok se pod lokalnim stanovništvom podrazumevaju lica koja su naseljena na teritoriji opštine ili poseduju nepokretnu imovinu na toj teritoriji. Pored opština lokalna samouprava ostvaruje se u glavnom gradu i prestonici prema odredbama ovog zakona, ukoliko drugačije nije predviđeno posebnim zakonom.

Oblici i načini učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave takođe su ustanovljeni u Zakonu o lokalnoj samoupravi. Građani mogu neposredno da odlučuju, neposredno se izjašnjavaju ili da odlučuju posredno preko svojih izabраних predstavnika. Klasifikacija oblika učešća građana može se izvršiti i na sledeći način: pravo na neposredno učešće

9 Više o tome na adresi: <http://www.iso.org/iso/home.htm> (24.03.2008.).

10 Više o tome na adresi: <http://www.impuls.net/caf.html> (24.03.2008.).

11 Đorđe Blažić, Dobrosav Milovanović, Predrag Dimitrijević, Branislav Jovičić, *Lokalna samouprava, reforma lokalne samouprave u Crnoj Gori*, Podgorica, 2003. god, str. 180.

u odlučivanju, pravo na upućivanje predloga i javne kritike, pravo na konsultovanje i pravo na informisanje.¹² Sa teorijskog aspekta može se reći da postoje dva oblika učešća, i to jedan neposredni koji se ispoljava kroz odlučivanje i izjašnjavanje, i drugi posredni oblik, uzimajući u obzir zakonsku terminologiju.

2.1. Neposredno odlučivanje građana

Značaj neposrednog odlučivanja građana u modernom društvu je nesporan i pored mogućih zloupotreba. „Uprkos ovim manama i nedostacima, metodi direktne narodne akcije, ukoliko ih nadziru i ograničavaju ustavne odredbe koje biračkom telu garantuju slobodan izbor, predstavljaju za moderan ustav integrativno sredstvo kojim neslaganje partija, grupa za vršenje pritiska i propagande mogu privremeno da se prevaziđu.”¹³ Građani neposredno odlučuju o izboru odbornika u skupštini opštine, o izboru, opozivu i nepoverenju predsednika opštine, na referendumu, na zboru građana kao i na druge načine koji su utvrđeni statutom.

Skupštinu i predsednika opštine biraju građani na osnovu biračkog prava kako se navodi u članu 43. Zakona o lokalnoj samoupravi.¹⁴ Izbor za skupštinu opštine raspisuje predsednik opštine, a izbor za predsednika opštine raspisuje skupština. Skupština se bira na vreme od četiri godine, a predsednik opštine na vreme od pet godina. Predsednik odgovara za svoj rad građanima i skupštini. U slučaju nezadovoljstva građani mogu pokrenuti postupak za opoziv predsednika, za šta je potrebno najmanje 20% birača u opštini. Predsedniku opštine data je mogućnost postavljanja pitanja svog poverenja građanima članom 62. Zakona. Pitanje poverenja može postaviti i skupština uz ispunjenje zakonskih uslova. O nepoverenju predsednika građani odlučuju neposredno ukoliko skupština prihvati

12 Stalna konferencija gradova i opština, *Građansko učešće na lokalnom nivou, analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama, istraživanje postojećeg stanja*, Beograd, 2006.god, str.20-21.

13 Karl Joakim Fridrih, *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica, 2005. god, str. 460-461.

14 U švajcarskim komunama građani neposredno vrše izbor komunalnog veća, a obično na taj način biraju i odborno veće ukoliko u komuni ne postoji komunalna skupština. Predsednika komune u nekim kantonima građani biraju neposredno, bilo zajedno sa članovima izvršnog obora ili ne, dok u drugim kantonima predsednika bira komunalno veće ili izvršni odbor između svojih članova.

inicijativu za pokretanje postupka nepoverenja, koju može pokrenuti najmanje jedna trećina odbornika ili najmanje 10% građana u opštini, kao i Vlada.

Građani mogu neposredno da odluče o nekom pitanju na referendumu, npr. o izboru, opozivu ili nepoverenju predsednika opštine. Ostali načini neposrednog odlučivanja detaljnije se određuju statutom opštine.

2.2. Neposredno izjašnjavanje građana

Građani se neposredno izjašnjavaju putem inicijative, građanske inicijative, na konsultativnom referendumu, koji može biti mesni i opštinski, na zboru građana, putem građanske žalbe, peticije, predloga i drugim oblicima ako su predviđeni statutom.

Inicijativa je akt građana kojim se iniciraju pitanja od interesa za lokalno stanovništvo pred nadležnim organima, da bi ih ti organi razmotrili i odlučili o njima. Nadležni organ je dužan da zauzme stav o podnetoj inicijativi, pa zatim da u roku od 30 dana obavesti o tome podnosioca inicijative. Ukoliko organ ne ispuni ovu obavezu, podnosilac ima pravo da se obrati predsedniku opštine ili skupštini po članu 101, stavu 3. Zakona. Uslovi za podnošenje inicijative precizirani su Zakonom o lokalnoj samoupravi i statutima opština u pojedinačnim slučajevima.¹⁵

Građani imaju pravo na građansku inicijativu kojom mogu da predlože donošenje novog akta ili promenu već postojećeg, kada se tim aktom uređuju pitanja od značaja iz nadležnosti lokalne samouprave. Uslovi za podnošenje građanske inicijative, tj. potreban broj potpisa građana, postupak za pokretanje itd, utvrđuju se statutom opštine. U slučaju da nadležni organ ne prihvati podnetu inicijativu, o pitanju koje je njen predmet može se raspisati referendum.¹⁶

Referendum je najbitniji i najrasprostranjeniji oblik neposredne

15 Npr. prema članu 40, stavu 3. Statuta opštine Herceg-Novi, potrebno je najmanje 500 građana birača za podnošenje inicijative o sazivanju Skupštine opštine. Statut opštine Herceg-Novi, „Službeni list Republike Crne Gore – opštinski propisi“, br. 15/04.

16 Slično uređenje instituta građanske inicijative postoji u Švajcarskoj. Pravo na podnošenje inicijative ima obično jedna petina (npr. u kantonu Tesen) ili jedna desetina birača (npr. u kantonu Bern). Sam zahtev može biti u obliku opšteg predloga ili konkretnog predloga akta čije se donošenje predlaže, a može se odnositi na sva pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave ili samo na ona koja mogu biti predmet referenduma.

demokratije koji omogućava građanima da se izjasne i donesu odluku i kada nisu okupljeni na jednom mestu na kome bi raspravljali i rešavali o pojedinačnim stvarima. Pitanja na referendumu su po pravilu određena i značajna. Prema stepenu obaveznosti donete odluke, referendum može biti obavezujući i konsultativni, dok prema teritoriji za koju se organizuje može biti državni, regionalni, opštinski ili referendum organizovan za drugačije određena područja. Članovi 104. i 105. Zakona o lokalnoj samoupravi posvećeni su referendumu kao obliku neposrednog izjašnjavanja građana. Prema stepenu obaveznosti donete odluke, radi se o konsultativnom referendumu, a prema području za koji se organizuje o mesnom i opštinskom referendumu. Konsultativni referendum ima za cilj olakšano donošenje neke odluke od strane skupštine opštine, kao posledice prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu. Građani sa dela teritorije opštine se mogu izjasniti o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave na mesnom referendumu, pri čemu se postupak raspisivanja, sprovođenja i krug pitanja o kojima se građani mogu izjasniti utvrđuju zakonom i statutom. Opštinski referendum može se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana na celoj teritoriji opštine o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave povodom, na način i po postupku koji je utvrđen statutom, u skladu sa zakonom.¹⁷

Zbor građana predstavlja skup građana na kojem se raspravlja i daju predlozi o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave. Ovaj oblik neposrednog izjašnjavanja građana ima za cilj raspravljanje o već sačinjenim predlozima akata i davanje predloga opštinskim organima, za razliku od građanske inicijative, koja ima za cilj pokretanje postupka za donošenje nekog akta. Zahtevi i predlozi se usvajaju većinom glasova građana prisutnih na zboru, a zatim se upućuju nadležnom organu po članu 103. Zakona. Nadležni organi dužni su da ih razmotre u roku od 60 dana od dana održavanja zbora građana, a potom i obaveste građane. Statutom opštine ili drugim posebnim aktom uređuju se način sazivanja, način rada i odlučivanja na zboru.¹⁸

17 U Švajcarskoj postoje komune sa komunalnom skupštinom, u kojima zbog takve organizacije nema potrebe za referendumom, i komune koje nemaju skupštinu, već samo komunalno veće, pa s toga odluke tog veća podležu referendumu. Vrste referenduma koje su zastupljene mogu biti različite, s obzirom na stepen obaveznosti odluka donesenih na referendumu. Krug odluka koje podležu referendumu varira od komune do komune, pri čemu su u zakonu taksativno nabrojana pitanja o kojima se može odlučivati.

18 U Engleskoj se na gradskom zboru (eng. *Town meeting*) daje saglasnost za donošenje lokalnih zakona. Ukoliko građani ne daju podršku predlogu zakona, veće ima obavezu da povuče podneti predlog ili da ga izmeni. Na zboru, koji se održava u najpogodnijoj sali

Svako ima pravo da podnese građansku žalbu organima lokalne samouprave, kao i da traži obaveštenja iz delokruga rada tih organa. Građansku žalbu može podneti pojedinac ili grupa građana, pa ona može biti pojedinačan ili kolektivan akt. Podnošenjem građanske žalbe, građani izražavaju nezadovoljstvo usled neefikasnog ili nekvalitetnog pružanja javnih usluga. Organ kome je žalba upućena dužan je da donese odluku ili da obrazloženje u roku od 30 dana od dana ulaganja žalbe. Postupak podnošenja žalbe i postupanja organa po žalbi bliže se uređuje statutom opštine.

Peticija predstavlja kolektivan akt koji podnosi, tj. potpisuje grupa građana. Građani peticijom izražavaju protest, te zahtevaju od nadležnog organa da preduzme odgovarajuće mere u cilju rešavanja konkretnog problema. Postupak upućivanja i kasnije postupanje organa bliže se uređuje statutom opštine. Organ je dužan da, u roku od 30 dana od dana prijema peticije, donese odluku ili da obrazloženje građanima koji su uputili peticiju.

2.3. Posredno učesće građana

Drugi oblik učestvovanja građana u ostvarivanju lokalne samouprave je posredan za razliku od već opisanog neposrednog odlučivanja, ali ništa manje značajan. Posredno odlučivanje podrazumeva odlučivanje od strane drugih lica na koja su građani preneli to svoje pravo. Građani posredno učestvuju u ostvarivanju lokalne samouprave preko neposredno izabranih predstavnika u skupštini opštine, neposredno izabranog predsednika opštine, članova skupštinskih saveta, komisija i odbora, predsednika i organa mesnih zajednica i preko svojih predstavnika u organima upravljanja javnih službi (npr: škola, vrtić, komunalna služba, zdravstvena ustanova, itd). Građani učestvuju u organima upravljanja javnih službi i ostalim pravnim licima koja poseduju javna ovlašćenja i pružaju usluge u skladu sa zakonom da bi zadovoljili sve svoje potrebe (npr: kulturne, obrazovne, zdravstvene, sportske, itd) u lokalnoj zajednici.

na tom području, učestvuju svi lokalni stanovnici koji imaju biračko pravo. U engleskoj literaturi se navodi da je zainteresovanost građana za zborove jako mala, a da bi čak i ukoliko bi ona bila zadovoljavajuća bilo nemoguće fizički okupiti većinu, a kamoli sve birače na jednom mestu.

Na ovom mestu neophodno je ukazati na problem „javne apatije”. Ova pojava karakteristična je u modernim demokratskim društvima, a izražava se kroz nemogućnost lokalnih organa da zainteresuju lokalno stanovništvo za učešće u lokalnoj samoupravi. Rezultat „apatije” građana su: slabo učešće građana na lokalnim izborima, nedostatak kandidata za izbor, slabo prisustvovanje građanskim zborovima, nepodnošenje građanskih inicijativa, i ostali oblici nezainteresovanosti građana. O „javnoj apatiji” najviše se pisalo u engleskoj literaturi, zbog slabog učešća engleskih birača na lokalnim izborima.¹⁹ Jedan od razloga za ovakvo ponašanje građana mogao bi biti i nedostatak znanja građana o funkcionisanju i značaju lokalne samouprave za njihov svakodnevni život, što bi ukazivalo na potrebu bolje informisanosti građana i veće dostupnosti organa lokalne uprave. Drugi razlog bi mogao biti postojanje većih i krupnijih, nacionalnih i međunarodnih problema građana koji im zaokupljaju pažnju u većoj meri od lokalnih. Ima mesta poimanju da su građani u toj meri ogorčeni, da misle da ništa ne mogu promeniti, ili da su toliko zadovoljni lokalnom samoupravom da i ne žele bilo šta da menjaju. U zaključku Preporuke Saveta Evrope o podsticanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou navodi se da opadanje zainteresovanosti građana za učešće u lokalnoj samoupravi treba posmatrati kao neophodnost promena formi političkog života. Pokazalo se da su građani više zainteresovani za oblike neposrednog učešća u ostvarivanju lokalne samouprave kroz neformalne i fleksibilne oblike, i to u smislu *ad hoc* angažovanja. Preporuka afirmiše više metoda koje bi dovele do ako ne eliminisanja, onda bar do redukcije ove pojave.

3. PLAN I PROGRAM UČEŠĆA LOKALNOG STANOVNIŠTVA U VRŠENJU JAVNIH POSLOVA

Način i postupak učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova bliže se uređuje posebnom odlukom skupštine opštine. Ovom odlukom se uređuju oblici, mehanizmi, subjekti, postupci, rokovi i načini

¹⁹ U Švajcarskoj je izlaznost birača na lokalne izbore po pravilu slaba, dok je u Švedskoj situacija drugačija, o čemu svedoče podaci da je izlaznost obično 80%, kao i da među građanima postoji velika zainteresovanost za rad na funkcijama u lokalnim organima.

učešća građana u vršenju javnih poslova u lokalnoj samoupravi, zatim izveštaj o uspešnosti postupka i druga pitanja koja su od značaja u donošenju odluka. U članu 108, stavu 2. Zakona navedeni su sledeći mehanizmi građanskog učešća: anketiranje, medija planovi, table za obaveštavanje, kutije primedbi, predloga i sugestija, internet prezentacije, dežurni telefoni, organizovanje radionica u mesnim zajednicama, informacioni centri, gostovanje predavača, stručni skupovi, okrugli stolovi, itd.

Opština ima obavezu da utvrdi plan učešća građana u donošenju odluka i odredi organ koji će sprovesti javnu raspravu, pre donošenja programa razvoja opštine, prostornih i urbanističkih planova, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana. Javna rasprava se može sprovesti i povodom drugih akata kojima se odlučuje o pitanjima značajnim za lokalno stanovništvo na način utvrđen statutom i drugim aktom opštine. Javna rasprava ne može trajati kraće od 15 dana po članu 109, stavu 3. Zakona. U javnoj raspravi učestvuju svi građani sa teritorije opštine, organi uprave, pravna i fizička lica, nevladine organizacije i ostali zainteresovani subjekti. Učešće građana u donošenju odluka obezbeđuje se:

- omogućavanjem informacija o planiranim aktivnostima u toku godine na opštinskom nivou, kao i prikupljanjem podataka o potrebama svih učesnika javne rasprave, pre utvrđivanja nacrt planova i programa razvoja opštine, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana;
- javnim objavljivanjem spomenutih nacrt i programa na način dostupan svim učesnicima javne rasprave, kao i objavljivanjem programa javnih rasprava po pojedinim mesnim zajednicama u stambenoj, komunalnoj, urbanističkoj i ekološkoj oblasti, obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj delatnosti, itd.;
- obaveštenjima o načinu, rokovima, predmetu, mestu i vremenu održavanja javne rasprave;
- učešćem nacionalnih i etničkih grupa na njihovom jeziku u onim opštinama u kojima čine većinu ili značajan deo lokalnog stanovništva;
- obavezom razmatranja prispelih komentara, predloga i sugestija učesnika javne rasprave, kao i dostavljanja predlagaču rezimea komentara i stavova o njihovom prihvatanju, odnosno neprihvatanju i izveštaja o rezultatima javne rasprave uz nacrt plana i programa razvoja opštine, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana;

- obavezom omogućavanja dostupnosti usvojenih dokumenata javnosti, naročito licima sa posebnim potrebama koja za to iskazu interes.

Svrha održavanja javnih rasprava je konsultovanje građana povodom najvažnijih pitanja iz delokruga opštinskih organa. Treba napomenuti da su javne rasprave u Crnoj Gori kao koncept napuštene devedesetih godina prošlog veka, jer su predstavljale samo formalno oblik učešća građana, ali ne i suštinski, po koncepciji socijalističkog samoupravljanja. Danas javne rasprave predstavljaju izraz demokratizacije lokalne samouprave. U većini evropskih država, javne rasprave često se vode u formi elektronskih debata.²⁰

4. ODNOSI I SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE I GRAĐANA

Novi trend koji promoviše Zakon o lokalnoj samoupravi omogućava bolju saradnju lokalne samouprave i građana, dajući im veća prava i mogućnosti, a samim tim i manje podređen položaj. Organi lokalne samouprave moraju obezbediti ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građana. Iz tog razloga svi funkcioneri i službenici dužni su poštovati pravila Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, sa posebnim naglaskom na postupanje sa korisnikom usluga.²¹ Etički kodeks sadrži standarde i pravila ponašanja kojih su državni službenici i nameštenici dužni da se pridržavaju u vršenju poslova državnog organa. Službenik treba da vrši poslove odgovorno, čestito i efikasno, a sa strankom postupa ljubazno, sa dužnom pažnjom i poštovanjem. Njegova dužnost je da stranci omogući ostvarivanje prava i obaveza na najpovoljniji način predviđen zakonom. Izvršavajući svoju obavezu, službenik postupa korektno, pristojno i profesionalno, dajući potrebne podatke stranci, a ujedno štiteći poverljive informacije.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti doneo je 1999. godine

20 U Bugarskoj je uz pomoć javnih rasprava pripremljen značajan broj projekata za razvoj lokalne samouprave i poboljšanje životnih uslova.

21 Etički kodeks državnih službenika i namještenika, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 81/05.

Evropski kodeks ponašanja lokalnih i izabranih predstavnika. Kodeks ima za cilj preciziranje standarda ponašanja neposredno ili posredno izabranih lokalnih ili regionalnih predstavnika vlasti, u obavljanju njihovih dužnosti. Predstavnici vlasti dužni su da deluju u skladu sa zakonom, vođeni opštim interesom, uz obavezu da informišu građane o utvrđenim standardima ponašanja.²² Po ovom kodeksu neophodna je i dobra saradnja sa medijima.

Organi lokalne samouprave u Crnoj Gori dužni su pružiti građanima potrebne podatke, obaveštenja i objašnjenja uobičajenim putem, ali i putem tehničkih sredstava, brošura i sredstava javnog informisanja. Standardi postupanja u upravnim stvarima moraju biti javno istaknuti. Nazivi organa i javne službe, raspored prostorija, vreme prijema kod lokalnih funkcionera i starešina organa moraju biti istaknuti na odgovarajućim mestima. Lično ime i zvanje, tj. zanimanje službenika i nameštenika moraju biti istaknuti na ulazu u službene prostorije, a zaposleni su obavezni da nose oznake sa ličnim imenom, slikom i zvanjem za vreme službe. Zbog zakonskog prava građana na primedbe i pritužbe, organi lokalne samouprave dužni su da obezbede knjigu utisaka i sanduče za primedbe, predloge i pritužbe građana na rad organa lokalne uprave, kao i prijem kod starešine radi iznošenja istih. Nadležni organ dužan je da odgovori pismeno u roku od 15 dana od dana prijema primedbi ili pritužbi, kada to građanin zahteva. Organi lokalne samouprave dužni su da jedanput mesečno analiziraju primedbe i pritužbe i preduzmu mere za rešavanje problema.

Organi uprave mogu organizovati rad u mesnim zajednicama za obavljanje određenih poslova iz nadležnosti organa lokalne uprave, što detaljnije određuje glavni administrator.²³ Građani moraju biti obavešteni o načinu vršenja ovih poslova. Ovakva mogućnost organizovanja rada predstavlja dekoncentraciju poslova uprave. Mesne zajednice predstavljaju uža teritorijalna područja opštine (jedno ili više naselja, sela, zaseoka, itd.) na kojima građani žive ili rade zadovoljavajući svoje stambene, komunalne, obrazovne, kulturne i druge potrebe. Stvaraju se na osnovu dva principa.

22 „U smislu ovog kodeksa, termin „izabrani predstavnik“ označava bilo kojeg političara koji ima mandat lokalne ili regionalne vlasti dobijen putem neposrednog izbora (izbor direktnim glasanjem) ili posrednim izborom (izbor od strane lokalnog ili regionalnog saveta na izvršnu funkciju).“ Član 1. Evropskog kodeksa ponašanja lokalnih i izabranih predstavnika.

23 „Lokalnom upravom rukovodi i koordinira glavni administrator.“ Član 74, stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi Crne Gore.

Jedan je opšti princip samoorganizovanja, a drugi princip organizovanja od strane skupštine opštine kao izuzetak. Skupština opštine odlukom uređuje uslove osnivanja, poslove, organe, postupak izbora, organizaciju i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad zajednice. Građani odlučuju i učestvuju u odlučivanju o ostvarivanju lokalnih potreba i interesa u mesnim zajednicama, u oblastima utvrđenim Zakonom i statutom, koje upisom u registar dobijaju svojstvo pravnog lica. Oblasti u kojima odlučuju su: uređivanje naselja, stanovanje, zaštita potrošača, kultura, fizička kultura, zaštita i unapređivanje životne sredine, itd. Više mesnih zajednica može osnovati mesni koordinacioni centar radi ostvarivanja zajedničkih potreba i interesa. Organi mesnog centra su odbor i predsednik. Upisom u registar kod nadležnog opštinskog organa centar stiče svojstvo pravnog lica. Regulisanjem instituta mesne zajednice uspostavljena je forma mikro-demokratije na sublokalnom nivou, u skladu sa Preporukom o podsticanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, a građanima olakšano učešće u lokalnoj samoupravi.

5. JAVNOST I TRANSPARENTNOST RADA ORGANA LOKALNE UPRAVE I JAVNIH SLUŽBI

Prema članu 12. Zakona o lokalnoj samoupravi rad organa lokalne samouprave je javan. Bez informisanja građana o radu lokalnih organa nema ni učešća građana u odlučivanju, predlaganju i kritikovanju vezanih za njihov rad. Javnost i transparentnost kao uslovi za demokratsku kontrolu i odgovornost vlasti obezbeđuju se neposrednim uvidom građana u akte i druge spise o ostvarivanju funkcija lokalne samouprave i prava građana, učešćem građana u javnoj raspravi, javnim objavljivanjem akata u službenom listu i drugim sredstvima javnog informisanja, organizovanjem edukacije građana i na druge načine propisane statutom opštine.²⁴ Izveštaje, informacije i podatke o vršenju poslova organa lokalne samouprave daje starešina organa ili lice koje on ovlasti, sem ukoliko to predstavlja povredu

24 U Bugarskoj je gradonačelnik opštine obavezan da u jednoj prostoriji u opštini obezbedi sve objavljene i neobjavljene akte opštinskog veća za poslednjih 10 godina, gde će građani imati pravo uvida u te akte u radno vreme organa opštine. Akti opštinskog veća se objavljuju u sredstvima javnog informisanja i na internetu.

čuvanja državne, vojne ili službene tajne. Za tačnost i blagovremenost podataka odgovara starešina ili lice koje je on ovlastio. Organi su dužni da objave održavanje savetovanja ili drugih oblika stručne rasprave o pitanjima iz svog delokruga sredstvima informisanja ili na drugi pogodan način.

Veliki značaj za javnost i transparentnost rada lokalnih organa ima i njihov odnos sa nevladinim organizacijama. Saradnja lokalne samouprave i nevladinih organizacija ostvaruje se kroz informisanje o svim značajnim pitanjima za nevladin sektor, konsultovanje nevladinog sektora, omogućavanjem učešća u radu radnih tela za pripremu ili izradu akata, projekata i predloga, organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara, finansiranjem projekata nevladinih organizacija od interesa za lokalno stanovništvo, obezbeđenjem uslova za rad u skladu sa mogućnostima opštine i drugim načinima propisanim statutom. Jedan od popularnijih načina je omogućavanje učešća predstavniku nevladinog sektora u radu skupštine, bez prava odlučivanja, tzv. „prazna stolica“. Na ovaj način indirektno se omogućava učešće građana u radu lokalne samouprave.

U velikom broju opština Crne Gore zastupljeno je objavljivanje brošura – informatora za lakše snalaženje građana u opštinskoj upravi, štampanje obrazaca za slobodan pristup informacijama i drugih formulara za učešće građana u lokalnoj samoupravi (npr. formulari za građansku inicijativu i ustavnu žalbu), postavljanje internet stranica kao i osnivanje građanskih biroa i informacionih centara.²⁵ Obaveza javnosti i transparentnosti lokalne samouprave samo je deo ostvarenja šireg prava građana na slobodan pristup informacijama u posedu javnih organa.

6. ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA NA LOKALNU SAMOUPRAVU

Zaštita sistema lokalne samouprave mora biti obezbeđena da bi se u potpunosti ostvarila njegova efikasnost i autonomnost. Pravo na zaštitu definisano je članom 11. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.²⁶

25 Tako je npr. u Opštini Herceg-Novi članom 85. Statuta Opštine osnovan Informacioni centar.

26 „Lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi osiguranja slobodnog obavljanja

Postoje različiti načini zaštite lokalne samouprave od prekoračenja ovlašćenja lokalnih organa, od kojih su neki prethodni, a neki naknadni. Prethodni oblici odnose se na davanje prethodnog mišljenja organa lokalne samouprave ukoliko se zakoni ili drugi propisi koji treba da budu doneti tiču lokalne samouprave. Naknadni oblici zaštite usmereni su na sudsku zaštitu od donošenja pojedinačnih ili opštih akata i preduzimanja radnji državnih organa koji su nezakoniti, tj. neustavni. Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore garantuje zaštitu sistema lokalne samouprave. Ova zaštita obezbeđena je kroz vanpravne i pravne oblike.

Pravna zaštita ostvaruje se na tri načina: kroz ustavno-sudsku, upravno-sudsku i redovnu sudsku zaštitu.

Ustavno-sudska zaštita ostvaruje se pravom na podnošenje inicijative pred Ustavnim sudom za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata državnih organa, kojima se narušava pravo na lokalnu samoupravu utvrđenu Ustavom ili zakonom, od strane građana, kao i pravom na pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata državnih organa, kojima se narušavaju prava na lokalnu samoupravu, od strane skupštine opštine po članu 142. Zakona.

Upravno-sudska zaštita obezbeđuje se pokretanjem postupka tužbom pred Upravnim sudom radi ocene zakonitosti pojedinačnog upravnog akta Vlade, ministarstva ili drugog državnog organa, ukoliko se tim aktom uskraćuje neko pojedinačno pravo lokalne zajednice. Nadležni organ opštine može podneti ustavnu žalbu Ustavnom sudu, ukoliko se pojedinačnim aktima ili radnjama državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, pod uslovom da protiv takvih akta ili radnji nije predviđena druga sudska zaštita po članu 143. Zakona.

Redovna sudska zaštita obezbeđuje se pravom na pokretanje parničnog sudskog postupka tužbom pred redovnim sudom, protiv države, tj. njenih organa u slučaju povrede imovinskih ili drugih prava lokalne zajednice.

Vanpravne oblike zaštite lokalne samouprave građani obezbeđuju direktno ili indirektno kroz učestvovanje u izradi zakona i drugih akata koji se tiču položaja, prava i obaveza lokalne samouprave, zatim kroz obezbeđivanje izjašnjavanja opština o zakonskim predlozima koji se upućuju Parlamentu na usvajanje, pokretanjem inicijative Predsedniku

svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave uspostavljenih ustavom ili zakonom zemlje kojoj pripadaju.“ Član 11. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Republike za neproglašavanje usvojenog zakona od strane Parlamenta, ukoliko se tim zakonom narušava pravo građana na lokalnu samoupravu od strane asocijacije opština za teritoriju Republike Crne Gore, i na kraju kroz Savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave.²⁷

Obaveza osnivanja Saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave utvrđena je članom 145. Zakona u cilju unapređenja lokalne samouprave u opštini. Skupština opštine bira članove Saveta iz reda istaknutih i uglednih građana opštine i stručnjaka iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu. Ovakav sastav Saveta čini ga *sui generis* telom sa velikom autoritativnošću, kako pred građanima tako i pred organima vlasti. Savetu je dato pravo podnošenja predloga za unapređenje i razvoj lokalne samouprave, podizanje nivoa kvaliteta javnih usluga, zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti opštine, kao i zaštitu sloboda i prava lokalnog stanovništva, državnim organima, organima lokalne samouprave i javnim službama. O predlozima Saveta organi i službe moraju se izjasniti najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja predloga. Prava i dužnosti, sastav i način izbora i rada Saveta, i druga pitanja bliže se određuju statutom opštine i aktom o osnivanju Saveta.²⁸ Zbog prava na zaštitu sloboda, prava i dužnosti ovo telo, tj. njegovog predsednika nazivaju „mali ombudsman“.

7. BUDUĆNOST ODNOSA GRAĐANA I LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI

Princip decentralizacije i autonomnosti lokalne samouprave jedan je od osnovnih principa na kojima počiva organizacija i funkcionisanje moderne države. Građanima je daleko bliža vlast u njihovoj lokalnoj zajednici, nego centralni državni organi, koji često nemaju sluha za njihove

27 „Opštine mogu osnovati svoju asocijaciju opština za teritoriju Republike Crne Gore.

Asocijacijom, u smislu stava 1. ovog člana, smatra se asocijacija koju je osnovalo više od polovine opština.“ Član 128. Zakona o lokalnoj samoupravi.

28 Npr. po članu 151. Poslovnika Skupštine Opštine Herceg-Novi „Savjet ima predsjednika i dvanaest članova. Predsjednika i članove Saveta bira Skupština iz reda građana Opštine i stručnjaka iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu, kao što su: planiranje i uređenje prostora, turizam, privredni razvoj, društvene djelatnosti, komunalne djelatnosti, zaštita životne sredine i dr.“

svakodnevne potrebe. Treba imati u vidu da bi obavljanje poslova od strane centralnih organa dovelo do sporosti u radu, pa se nameće potreba za uspostavljanjem forme mikro-demokratije. Sistem lokalne samouprave danas postoji u svakoj državi, ali različito regulisan u zavisnosti od tradicije i potreba države u pitanju. Lokalna samouprava predstavlja oblik odlučivanja i upravljanja lokalnim zajednicama, neposredno od strane njenih stanovnika ili putem neposredno izabраних представника i drugih lokalnih organa. Pitanjem ostvarivanja prava građana na lokalnu samoupravu najviše se bavilo u okviru Saveta Evrope. U Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi ističe se da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova najneposrednije ostvarivo na lokalnom nivou.

Reformske aktivnosti u Crnoj Gori u oblasti lokalne samouprave započete su krajem 1998. godine. Reforma nije okončana u ovom trenutku, mada je došla u jednu od završnih faza. Ove aktivnosti odvijale su se kroz više faza: analitičku, programsku, projektnu, naučnoistraživačku i zakonodavnu.²⁹ Završetak reformi predviđen je za 2009. godinu. Crna Gora je 2003. godine donela Zakon o lokalnoj samoupravi koji ispunjava većinu evropskih standarda. U ovom trenutku može se reći da su svi planirani zakoni doneti, ali da postoji potreba za nekim izmenama i dopunama u smislu podsticanja učešća određenih kategorija stanovništva u ostvarivanju lokalne samouprave. Imajući u vidu promene do kojih je došlo u okviru društvene zajednice zbog današnjeg načina života građana, pokazalo se kao neophodno osnivanje mesnih zajednica. One predstavljaju forme mikro-demokratije na sublokalnom nivou koje su najbliže građanima, pa bi trebalo preduzeti korake za pospešivanje razvijanja ovih formi i podsticanja lokalnog stanovništva na učešće u kreiranju i realizaciji projekata koji utiču na njihovu okolinu. Građanima su date zadovoljavajuće mogućnosti za učešće u radu lokalne samouprave, ali samo dobri pravni okviri nisu dovoljni za uspešno korišćenje tih prava. U Crnoj Gori dosta se uradilo na polju informisanja građana o njihovim pravima štampanjem različitih informatora, kao i putem elektronskih medija.

Odličan način za približavanje građana i lokalne samouprave je osnivanje informacionih centara u opštinama Crne Gore. Ovaj oblik saradnje je još u začetku, te ga treba usavršiti kako bi građani zaista mogli zadovoljiti sve svoje potrebe vezane za lokalnu samoupravu na jednom mestu, kvalitetno, brzo i efikasno. Radi se o uvođenju savremenih načina

29 Republika Crna Gora, Vlada Republike Crne Gore, Ministarstvo pravde, *Strategija upravne reforme Crne Gore 2002-2009*, Podgorica, 2003. god, str. 24-26.

rada uprave, tj. opštinskih uslužnih centara koji se nazivaju i građanski biroi (eng. *One-stop-shops*, *Customer Care Centres*). Osnivanjem centara ovog tipa u prvi plan se stavlja korisnik.³⁰

I pored uloženog napora u toku reformskih aktivnosti, građani se ne mogu pohvaliti većim brojem građanskih inicijativa, čak štaviše ovaj oblik učešća građana nije do sada došao do izražaja. Postavlja se pitanje koji su razlozi za ovakvu „javnu apatiju“. Razloge treba tražiti u nepovoljnoj ekonomskoj situaciji u državi i postojanju krupnijih problema za građane. Problem „javne apatije“ postoji i u mnogo razvijenijim i ekonomski stabilnijim državama, kao npr. u Engleskoj i Švajcarskoj.³¹ Trebalo bi obezbediti praćenje participacije građana, pa na osnovu tako dobijenih podataka preduzeti određene mere za stimulisanje učešća građana tamo gde budu potrebne. Takođe treba raditi na prikupljanju komparativnih iskustava, radi implementacije ideja koje su se pokazale kao dobre u praksi drugih država, prilagođene situaciji na domaćem terenu. Edukacija građana i službenika u organima lokalne samouprave mora se nastaviti, građana u smislu podsticanja na učešće, posredno ili neposredno u ostvarivanju lokalne samouprave, a službenika u cilju što profesionalnijeg i efikasnijeg obavljanja posla.

Analizom Zakona o lokalnoj samoupravi i drugih propisa nameće se još jedno vrlo važno pitanje, a to je participacija žena, omladine i stranaca u lokalnoj samoupravi, kojem nije posvećena adekvatna pažnja. Na ovom mestu treba ukazati da se u Preporuci o podsticanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou ukazuje na potrebu ravnopravne zastupljenosti žena u politici na lokalnom nivou. Trebalo bi ispitati sve mehanizme koji bi doprineli ovom cilju, pa ako je potrebno i uvesti sistem obaveznih ili preporučenih kvota mesta koja su rezervisana za žene u organima uprave i na izbornim listama. Što se tiče omladine, trebalo bi promovisati osnivanje dečijih i omladinskih saveta, u kojim bi se razvijala svest o pripadnosti lokalnoj zajednici, kao i osnivanje omladinskih udruženja u kojima bi mladi radili na osmišljavanju i realizovanju projekata vezanih za lokalnu

30 Ovi centri nastali su u Sjedinjenim Američkim Državama sedamdesetih godina dvadesetog veka. Njihovim radom omogućava se građanima da sve usluge i informacije dobiju na jednom mestu, u prostorijama centra, putem info kioska i sl. Više o tome: Ljiljana V. Radovanović, Miroslav Bobrek, *One-stop-shops as a means of quality improvement in local administrations*, <http://ims-group.net/novosti.html> (24.03.2008.).

31 Mora se priznati da je stanje što se tiče izlaznosti na izbore znatno povoljnije nego u pomenutim državama. U Crnoj Gori nezainteresovanost građana javlja se kod neposrednog izjašnjavanja kao oblika učešća u ostvarivanju lokalne samouprave.

samoupravu, u skladu sa Evropskom poveljom o učešću mladih ljudi u opštinskom i regionalnom životu. Kada su u pitanju stranci, trebalo bi podsticati njihovo učešće u ostvarivanju lokalne samouprave bez ikakve diskriminacije, imajući u vidu Evropsku konvenciju o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou.

Postojeći sistem zaštite lokalne samouprave u nacionalnim okvirima zadovoljava evropske standarde, ali Crna Gora mora biti uključena u supranacionalne mehanizme zaštite prava pojedinaca u odnosu prema upravi do kraja 2009. godine po planu strategije upravne reforme Crne Gore.³²

Neophodno je i uvođenje sistema regulatorne analize (eng. *Regulatory impact Analysis*) radi efikasnije regulacije, reregulacije i deregulacije u ovoj oblasti. Analiza efekata propisa je način prikupljanja i organizovanja informacija o očekivanim efektima zakona ili drugih propisa i njihovim realnim alternativama.

Način rada uprave, tj. kvalitet rada treba da se osavremeni uvođenjem ISO standarda i CAF metodologije. Na ovaj način doći će do lakšeg i efikasnijeg ostvarivanja prava građana u okviru lokalne uprave.

Proces približavanja građana lokalnoj samoupravi uzeo je maha u Crnoj Gori. Konkretnom realizacijom ovih predloga reforma na polju lokalne samouprave biće kompletirana, a sistem lokalne samouprave doveden na zavidan nivo, u zadovoljavajućoj meri usklađen sa evropskim standardima.

32 Republika Crna Gora, Vlada Republike Crne Gore, Ministarstvo pravde, *op.cit*, str. 63.

Jelena Lepetić, MA

CITIZENS AND LOCAL GOVERNANCE IN MONTENEGRO

The reform of local governance in Montenegro was introduced as early as in 1998. One of the main goals of this reform is the approximation of local governance to citizens. Citizens as the public service users occupy the central position in a new system, particularly considering the importance of participation of local population in exercising the rights to local governance. The emphasis is placed on allowing faster, easier and more efficient exercising of their rights at the local level. The local governance is achieved differently in every state, in accordance with special needs and tradition of a social-economic organization in question. Considering the phenomenon of „public apathy“ in a significant number of European states, there is a need for collecting data on participation of citizens in deciding and managing local affairs as well as parallel legal experience in this field. The question now arises concerning the protection of individuals in relation to local governance at the supranational level and representation of all categories of citizens in the public life. The author tried to indicate the steps which should be undertaken for the purpose of improving the current situation by analyzing numerous European standards in international documents, their implementation in the legislation of Montenegro and their achievement in the practice.

Key words: the reform of local self-government; efficiency; protection of individuals; European standards; Montenegro