

МОДЕЛ, КОНТРОЛА И ЗАШТИТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Др Петар Кунић*

Сажетак: У теорији и пракси је обилато потврђено, да без добре и ефикасне локалне самоуправе нема успјешног демократског друштва. Стога је локална самоуправа као универзална категорија постала преокупација свих савремених друштава. У овом раду поред тога што се разматра концепт локалне самоуправе (њена организација, послови и сл.) посебан нагласак је дат на облике контроле јединица локалне самоуправе, који су мора се признати доста условљени и захтијевају не само прецизнију диференцијацију већ и прецизније дефинисање и поједностављење, све у циљу ефикаснијег и квалитетнијег рада јединица локалне самоуправе.

Кључне ријечи: локална самоуправа, ефикасност локалне самоуправе, републичка управа, административна служба, поступак контроле законитости, цјелисходности и експедитивности, судска контрола, судски облици заштите.

1. Увод

Општа је оцјена да без добре и ефикасне локалне самоуправе нема успјешног демократског друштва. Посебно се наглашава њена услужна улога према локалном становништву. Суштина њеног постојања јесте рјешавање егзистенцијалних проблема грађана. Локалне власти треба да обезбједе јавна добра, да понуде квалитет услуга које подижу квалитет живљења грађана, односно да преко одговарајућих

* Редовни професор Правног факултета у Бањалуци

служби задовоље бројне свакодневне потребе грађана који живе на територији јединице локалне самоуправе.

На трагу Европске повеље о локалној самоуправи¹ (чл.2) локалну самоуправу могли бисмо дефинисати као право грађана и органа локалне самоуправе да у оквиру закона уређују и управљају одређеним јавним пословима на основу сопствене одговорности у интересу локалног становништва.

2. Позитивноправни оквир

Према Уставу Босне и Херцеговине локална самоуправа спада у оквир надлежности ентитета². Према Уставу Републике Српске, територијална организација Републике уређује се законом, а општине чине основне територијалне јединице Републике, што значи да између Републике и општине нема других територијалних облика у вршењу власти.

Не постоје другостепени облици јединца локалне самоуправе који су присутни у упоредним правним системима (окрузи, департмани и др.)

Уставом је предвиђено да се законом може повјерити вршење послова локалне самоуправе и граду.

Систем локалне самоуправе уређен је Законом о локалној самоуправи³, према којем се локална самоуправа остварује у општинама и градовима, а извршавају је грађани и органи јединица локалне самоуправе (чл.2). Поред Закона о локалној самоуправи законодавни оквир локалне самоуправе чине и други прописи као што су нпр. Закон о територијалној организацији РС, Изборни закон БиХ и Изборни закон РС, Закон о буџетском систему, Закон о комуналним дјелатностима, Закон о грађевинском земљишту, Закон о уређењу простора, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о водама и др.

Три су битна обиљежја концепта локалне самоуправе који су прихваћени у Републици Српској. То су: једноступеност локалне

¹ Европску повељу о локалној самоуправи донио је Савјет Европе 1985. године у Стразбуру.

² Према чл. III тач. 3а Устава Босне и Херцеговине све функције власти и сва овлаштења која нису изричито Уставом дата институцијама БиХ припадају ентитетима. С обзиром да локална самоуправа није одредбом чл. III тач. I дата у надлежност заједничким институцијама несумњиво је у надлежности ентитета.

³ Службени гласник Републике Српске, број 101/04.

самоуправе, монотипска организација у којој је општина основна јединица локалне самоуправе и прихваћени систем "омнибус" надлежности⁴ у којем јединице локалне самоуправе без обзира на различите територијалне, демографске, економске и друге разлике врше готово исте послове.

Правни статус јединица локалне самоуправе је фактички јединствен (ако се занемаре мале разлике између општине и града).

Јединице локалне самоуправе имају свој правни субјективитет и низ других јединствених обиљежја (свој назив, своју територију, своје становништво, аутономне прописе, своје органе, сопствену имовину, свој буџет, своје симболе, празник и печате и др.).

3. Послови локалне самоуправе

Послови локалне самоуправе превазилазе надлежности утврђене системским прописима локалне самоуправе, јер поред матичних прописа и Закона о републичкој управи, надлежности јединица локалне самоуправе регулишу и други прописи из појединих области друштвене регулације (из области пољопривреде, шумарства, водопривреде, социјалне заштите, здравства, просвјете и образовања, културе и спорта, комуналне, стамбене и урбанистичке дјелатности и др.).

Према Закону о локалној самоуправи послови локалне самоуправе могу се подијелити на послове изворног дјелокруга и послове пренесеног дјелокруга.

Уставом и Законом о локалној самоуправи таксативно су наведени послови које обављају јединице локалне самоуправе преко својих органа (прихваћени систем енумерације). То су углавном послови од непосредног интереса за грађане. Ове послове локална самоуправа самостално уређује, финансира из сопствених извора прихода и самостално извршава. Круг ових послова чине послови од виталног значаја, јер представљају незамјењив услов живота и рада локалног становништва.

У изворне или оригинерне послове уврштавају се послови који се односе на послове планова и програма развоја општине односно града, грађевинско земљиште, просторно и урбанистичко планирање, доношење буџета и завршног рачуна, управљање и располагање имовином

⁴ Проф. др Предраг Димитријевић и проф. др Ђорђе Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица 2008, стр. 167.

општине, образовање општинских органа, комуналних дјелатности (производња и испорука воде, топлотне енергије, одржавање чистоће, одржавање паркова, улица саобраћајница и других јавних површина, пружања услуга у области образовања, културе, спорта, здравства и социјалне заштите, цивилне заштите, занатства, туризма, угоститељства, заштити околине и др.

Послови из пренесеног дјелокруга чине послови који су пренесени општини односно граду законом од стране Републике. То су послови државног карактера и које оно финансира за које Република оцјени да ће их општина односно град обављати брже, квалитетније, ефикасније и рационалније. Послови се могу пренијети под обављеним консултацијама са јединицама локалне самоуправе имајући у виду природу и садржај послова, број становника, територијалну величину и финансијску снагу општине, принцип супсидијарности те способност општине да послове из свог дјелокруга успјешно извршава. У круг ових послова могли би се уврстити послови извршавања закона и других прописа, чије је извршење повјерено општини и рјешава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација обавља послове управног надзора над извршењем прописа и других општих аката скупштине општине.

4. Надзор над радом јединица локалне самоуправе

Надзор државних органа над јединицама локалне самоуправе представља могућност надгледања рада јединица локалне самоуправе од стране централних органа при чему имају право да утичу на њихов рад, да оцјењују да ли јединица локалне самоуправе поступају на прописан начин, односно да ли законито и цјелисходно користе своја овлашћења.

Европска повеља о локалној самоуправи садржи одредбе (чл.8) које детерминирају принципе односа централних и локалних органа. У те принципе могли би се уврстити: принцип легалитета, принцип ефикасности и експедитивности, принцип сразмјерности и принцип тзв. резидуалне надлежности. Поред ових принципа за ове односе релевантан је и принцип тзв. супсидијарности односно принцип "праведне аутономије"⁵.

⁵ Амстердамски уговор (1997) којем је додат посебан протокол о супсидијарности и пропорцијалности.

Принцип легалитета представља кључни принцип према којем се сви облици надзора над радом локалних јединица могу вршити само у законом предвиђеним случајевима. Принцип ефикасности и експедитивности означава могућност да виши органи власти врше управни надзор над експедитивности у обављању ових послова који су пренесени локалним властима. Принцип сразмјерности подразумијева вршење управног надзора којим надзорна овлаштења требају бити у сразмјери са значајем интереса који се штити.

Принцип резидуалне надлежности (или пресумпција надлежности) у корист локалне самоуправе означава да послове који нису прописани као надлежност државних органа или организација, обављају органи локалне самоуправе.

Принцип супституције или "принцип праведне аутономије" подразумијева да надлежност припадне оној разини која је способна да послове у оквиру те надлежности обавља боље од других.

Министарство управе и локалне самоуправе надлежно је за вршење административног надзора над радом јединица локалне самоуправе и то само у законом утврђеним случајевима. На том трагу, треба разликовати надзор над извршавањем послова из оквира самосталног дјелокруга од надзора над извршењем послова из пренесеног дјелокруга .

Надзор над извршењем послова из самосталног дјелокруга своди се на контролу *законитости предузетих радњи*, док се надзор над извршењем послова из пренесеног дјелокруга односи на *контролу законитости, цјелисходности и експедитивности*.

4.1 Административни (управни) надзор

Закон о локалној самоуправи предвиђа *посебан облик административног надзора* ресорног министарства над законитошћу рада јединица локалне самоуправе. Министарство управе и локалне самоуправе надлежно је за вршење административног надзора и то само у законом одређеним случајевима. Административни надзор над извршењем послова из самосталног (изворног) дјелокруга органа локалне самоуправе ограничава се само на законитост рада локалних органа, док се у односу на послове чије је извршење пренесено са републичких органа на органе локалне самоуправе, надзорна овлаштења односе на законитост и експедитивност донесених одлука. На том трагу треба

разликовати двије врсте административне контроле: контролу законитости и контролу експедитивности рада органа локалне самоуправе.

Међутим, иако административни надзор предвиђен Законом о локалној самоуправи не обухвата и контролу цјелисходности рада органа локалне самоуправе, надлежни органи државне управе имају и надзорна овлаштења која се односе на цјелисходност рада органа локалне самоуправе (чл.72 Закона о републичкој управи). Поред ових видова надзора које врше органи државне управе, надзор над јединицама локалне самоуправе врше и Народна скупштина, Влада и судови.

Предмет надзора законитости (чл.84 Закона о локалној самоуправи) су:

- општи акти скупштине јединице локалне самоуправе,
- општи акти начелника,
- одлуке које се односе а организације јавних тендера и додјелу општинског земљишта,
- одлуке које се односе на организацију јавних тендера и додјелу земљишта,
- одлуке о пријему на рад и престанку рада запослених у административној служби,
- одлуке о финансијској обавези од 10 000 КМ или више,
- акти донесени у поступку спровођења повјерених послова државне управе.

Према томе, предмет посебног облика законитости могу бити како општи, тако и појединачни акти и то не само акти из самосталног већ из повјереног дјелокруга послова јединице локалне самоуправе.

4.2 Поступак контроле законитости

Захтјев за контролу законитости аката јединица локалне самоуправе могу поднијети надлежном министарству скупштина јединице локалне самоуправе, начелник те физичка и правна лица која сматрају да су им актом јединице локалне самоуправе повријеђена права или правни интереси. Скупштина може тражити контролу аката које доноси начелник а начелник може тражити контролу аката које доноси скупштина.

Захтјев се подноси у року од 30 дана од усвајања оспореног акта. Министарство је дужно да у року од 30 дана од подношења захтјева размотри и поступити по захтјеву. Ако Министарство сматра да је

акт јединице локалне самоуправе незаконит, обавјестиће доносиоца акта о основама за незаконитост оспореног акта и затражити да га измјени, укине или поништи у року од 30 дана од дана достављања оспореног акта. Уколико орган јединица локалне самоуправе у року од 45 дана не поступи по захтјеву Министарства, Министарство ће га оспорити пред надлежним судом, у року од 30 дана од пријема обавјештења о одлуци. У случају да орган јединице локалне самоуправе игнорише захтјев Министарства (ћути) и не донесе одлуку у предвиђеном року од 30 дана, Министарство ће оспорити акт на надлежном суду у року од 60 дана од обавјештења о основама незаконитости.

Правно или физичко лице које сматра да су његова права или правни интереси повријеђени актом органа јединице локалне самоуправе може тражити да Министарство обави надзор над тим актом. Захтјев се подноси у року од 30 дана од дана сазнања о оспореном акту, односно најкасније у року од годину дана.

Исто тако, ако надлежно министарство сматра да одређени акт може имати озбиљне посљедице, или постоји ризик од ненадокнадиве штете, може такође такав акт оспорити пред надлежним судом о чему је дужна обавјестити његова доносиоца. До одлуке надлежног суда, Влада је дужна на приједлог Министарства обуставити од извршења пропис, општи или појединачни акт органа јединице локалне самоуправе, ако оцјени да је у супротности са Уставом и законом и озбиљно угрожава јавни интерес и представља ризик од наношења непоправљиве штете. Самосталност извршења послова из изворног дјелокруга огледа се посебно у чињеници спровођења првостепеног и другостепеног поступка на локалном нивоу из чега произлази да органи републичке управе у овом случају не располажу са инстанцијом контролом те у вршењу надзора над извршењем прописа и других општих аката из надлежности јединице локалне самоуправе.

4.3 Поступак контроле експедитивности

У оквиру овлаштења у вршењу повјерених послова, републички органи који су надлежни за вршење надзора *над експедитивношћу аката* које доносе органи локалне самоуправе имају право тражити, у року од 15 дана од дана сазнања за оспорени акт, да органи јединице локалне самоуправе измјене, укину или пониште оспорени акт на основу уважавања експедитивности. Ако органи јединице локалне самоуправе не поступе у складу са захтјевом, надлежни републички

органи за вршење надзора усвојиће акт умјесто органа јединице локалне самоуправе, и о томе обавијестити органе јединице локалне самоуправе.

Ако орган локалне самоуправе сматра да је одлука коју је донио орган у вршењу надзора незаконита, има право да код надлежног суда против исте одлуке покрене управни спор, о чему је дужан обавијестити орган који врши надзор. Уколико орган јединице локалне самоуправе сматра да усвајање акта од стране органа који врши надзор може довести до nanoшења непоправљиве штете, може затражити од надлежног суда да обустави од извршења наведени акт или да предузме неке друге административне мјере, о чему су дужни обавијестити орган који врши надзор. Суд доноси одлуку о обустављању од извршења оспореног акта, односно доноси друге административне мјере у року од 8 дана од подношења захтјева и након разматрања аргумената свих заинтересираних страна.

У случају да орган локалне самоуправе дуже вријеме не извршава своје надлежности у складу са законом и тиме угрожава основна права грађана, Министарство је дужно упозорити орган јединице локалне самоуправе и затражити предузимање одговарајућих мјера. Ако орган јединице локалне самоуправе не предузме одговарајуће мјере у року од 8 дана од дана упозорења, Министарство ће поднијети тужбу надлежном суду. Суд је дужан у року од 8 дана изрећи одговарајуће привремене мјере којима је дужан обезбиједити извршавање оспорених надлежности. Орган јединице локалне самоуправе може оспорити радње Министарства и жалити се на одлуку надлежног суда.

5. Надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада

Надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада јединица локалне самоуправе остварује се у складу са Законом о о државној управи (чл.74)⁶.

Надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада обухвата:

- контролу законитости рада и поступања, али само у вршењу пренесених послова,
- контролу и оцјену ефикасности, економичности и ефикасности,

⁶ Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

– контролу цјелисходности организације обављања послова и оспособљености државних службеника и намјештеника за обављање тих послова, углавном у вршењу пренесених послова од стране управне инспекције,

– односе службеника према странкама (у поступку одлучивања о правима и обавезама грађана, правних лица и других субјеката у управном поступку од стране управне инспекције).

Према томе, органи државне управе врше различите облике надзора и имају јача надзорна овлаштења у односу на пренесене послове локалне самоуправе.

У вршењу надзора над законитошћу рада пренесених послова на јединице локалне самоуправе, органи републичке управе овлаштени су да:

– контролишу законитост поступања органа локалне самоуправе, упозоравају их на незаконитост и предложије мјере које требају предузети,

– одлучују о жалбама на појединачне акте које у првом степену доносе органи у вршењу пренесених послова,

– дају сагласност на све прописе које локални органи доносе у вршењу пренесених послова,

– дају сагласност на организацију рада и услове за обављање пренесених послова,

– дају обавезна упутства за вршење пренесених послова,

– пружају стручну помоћ у обављању пренесених послова,

– врше непосредан увид у обављање пренесених послова,

– предузимају мјере одговорности,

– упозоре у писаном облику орган локалне самоуправе на неизвршење послова и налаже њихово извршење у одређеном року,

– упозоре у писаном облику орган на неправилности, незаконитости или неблаговремености у извршењу пренесених послова и одреде рок за њихово отклањање. У случају да орган локалне самоуправе не поступи по упозорењу, орган управе може о трошку органа локалне самоуправе сам извршити поједини задатак из оквира пренесених послова. Надлежни орган управе дужан је да поступи на овај начин када оцјени да би пропуштањем наређених активности настале штетне посљедице за живот и здравље људи, животну средину или имовину те остваривање права и интереса грађана.

Орган управе може предложити Влади да почне поступак за одузимање пренесених послова, кад орган локалне самоуправе те

послове, и поред упозорења, не обавља или не обавља правилно, законито и ажурно.

Надлежно министарство дужно је подносити извјештај о извршеном административном надзору над радом органа јединице локалне самоуправе Влади, Народној скупштини и јавности.

6. Судски облици заштите локалне самоуправе

Ови облици заштите локалне самоуправе остварују се кроз Уставно судску заштиту, управно судску заштиту и редовну судску заштиту.

Уставно судска заштита подразумијева право органа локалне јединице да поднесу приједлог Уставном суду Републике за покретање поступка оцјене уставности и законитости закона и других општих аката државних органа, којим се нарушава право на локалну самоуправу утврђену Уставом и законом.

Управно судску заштиту јединица локалне самоуправе остварује се у управном спору кад се актима државних органа и организација нарушава право на локалну самоуправу. У оквиру ове заштите јединица локалне самоуправе покреће тужбом управно-судски спор ради оцјене законитости појединачних управних аката Владе, министарстава и других државних органа, уколико сматра да су јој споменути акт угрожена права локалне јединице.

Редовна судска заштита локалне самоуправе остварује се кроз право јединица локалне самоуправе да покреће одговарајући парнични поступак против државе односно њених органа у случају да дође до ускраћивања имовинских односно других права јединице локалне самоуправе.

7. Сарадња органа локалне самоуправе са државним органима

Међусобни односи између јединица локалне самоуправе и републичких органа државне управе заснивају се и на међусобној сарадњи и обавјештавању.

На тој основи органи локалне самоуправе:

- дају иницијативе и приједлоге републичким органима за уређење односа и предузимање одређених активности везаних за интерес јединица локалне самоуправе,
- траже мишљења од надлежних државних органа у вези са припремом закона и других прописа везаних за рад органа републичке управе,
- учествују у припреми закона и других прописа од интереса за локалну самоуправу ,
- дају податке и обавјештења органима републичке управе.
- Са друге стране, републички органи управе:
 - обавјештавају органе локалне самоуправе о предузетим мјерама везаним за извршавањем закона од интереса за локалну самоуправу,
 - пружају стручну помоћ органима локалне самоуправе,
 - траже извјештаје, податке и обавјештења о извршавању послова од стране локалних органа.

8. Организација локалне самоуправе

Организациона структура локалне самоуправе представља систем органа и служби које врше одређене функције ради задовољавања свакодневних потреба грађана у јединицама локалне самоуправе.

Према Уставу Републике Српске и Уставу Федерације Босне и Херцеговине локална самоуправа се остварује у општинама и градовима.

8.1 Општина

Општина је основна територијална јединица локалне самоуправе а формира се за дио или више насељених мјеста који чине јединствену територијалну и економску цјелину. Општина обавља многобројне послове утврђене Уставом и законом, те послове утврђене статутом општине. Послове општине обављају органи општине које предвиђа Закон о локалној самоуправи.

То су органи:

- скупштина општине, и
- начелник општине.

Административна служба (локална управа) није предвиђена као посебан орган чију структуру и унутрашњу организацију утврђује

начелник општине у законом утврђеним границама. Административна служба обавља послове самосталног (изворног) карактера и послове из пренесеног дјелокруга.

Закон предвиђа и Надзорни одбор као факултативно, стално радно тијело које Скупштина може али не мора образовати.

Скупштина општине је највише политичко представничко тијело општине коју чине општински одборници који се бирају на непосредним, тајним и слободним изборима на мандат од четири године. Број одборника скупштине општине утврђује се статутом општине, у складу са Изборним законом.

Скупштина општине је орган одлучивања и креирања политике општине и одлучује о свим најважнијим питањима.

Врши нормативну функцију: доноси статут, одлуке којима регулише поједине области из своје надлежности, одлуке интернормативног карактера, пословник о раду скупштине и др.

Поред општих, Скупштина доноси и одлуке појединачног карактера, закључке, препоруке и резолуције.

Поред тога, Скупштина у оквиру своје надлежности доноси важна развојна и планска документа: планове и програме развоја општине, инвестиционе програме, програме уређења и кориштења грађевинског земљишта, спроведбене планове, просторне и урбанистичке планове и друге планове развоја у појединим областима у оквиру своје надлежности и др.

Скупштина доноси буџет и завршни рачун буџета доноси одлуке и друга општа акта у обављању функција из области културе, образовања, спорта, здравства, социјалне заштите, информација, занатства, туризма, угоститељства и заштите околине, доноси одлуке о таксама и другим јавним приходима, одлуке о прибављању, управљању и располагању имовином општине, одлуке о одређивању назива улица, тргова и дијелова насељених мјеста и др.

Скупштина општине бира и разрјешава предсједника скупштине општине, замјеника начелника општине и чланове радних тијела скупштине општине, секретара скупштине, на приједлог начелника општине бира и разрјешава начелнике одјељења, образује стручну службу за потребе Скупштине и њених радних тијела, одлучује о задужењу општине, разматра годишњи извјештај о раду начелника, одлучује о покретању иницијативе за опозив начелника, оснива предузећа и установе у областима утврђеним законом, врши и друге послове утврђене законом и статутом.

Предсједник Скупштине општине представља и заступа Скупштину, сазива сједнице Скупштине и њоме предједава. Предсједник има потпредсједника. Предсједник и потпредсједник су функционери општине.

Секретара Скупштине поставља Скупштина на приједлог предсједника Скупштине. Мандат им траје колико и мандат предсједника Скупштине. Секретар Скупштине руководи стручном службом Скупштине.

Начелника одјељења административне службе скупштина именује на период трајања мандата Скупштине. Он руководи радом одјељења и одговара за његов рад а за свој рад одговара начелнику односно градоначелнику. Рјешава сукобе надлежности између одјељења општинске управе и о изузећу службеног лица.

Скупштина општине може за своје потребе оснивати радна тијела (комисије, одборе и савјете). Радна тијела могу бити стална и повремена.

Начелник општине је носилац извршне власти у општини. Заступа и представља општину, спроводи локалну политику, руководи општинском управом и извршава законе и друге прописе Републике и града, извршава акте Скупштине, усмјерава и усклађује рад административне службе, извршава послове из пренесеног дјелокруга, доноси одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења, закључке, предлаже статут, одлуке и друге опште акте Скупштини, израђује нацрте и подноси скупштини на усвајање буџетске, планске и програмске акте, доноси одлуку о оснивању општинске административне службе, доноси правилник о организацији и систематизацији радних мјеста општинске административне службе, даје сагласност на статуте и друга општа акта предузећа и установа чији је оснивач општина, подноси извјештај скупштини о свом раду и раду општинске административне службе, рјешава у другом степену по жалби на првостепена рјешења општинске административне службе, уколико за рјешавање нису надлежни републички органи, обавља и друге послове утврђене законом и статутом општине. Функција начелника општине је професионална.

Општинска административна служба дјелује као јединствена служба а не као посебан општински орган управе. Везана је за начелника који утврђује њену организациону структуру водећи рачуна о критеријима ефикасности, дјелотворности и економичности, држећи се принципа утврђених за републичку управу Унутрашња диференцијација врши се издвајањем ужих цјелина на организационе јединице,

одјелења и групе. Број организационих јединица зависи од величине општине и броја становника.

Општинска управна службе као и јавна управа у цјелини пролази кроз значајне промјене. Општинска управна служба постаје организатор и координатор низа послова везаних за пружање услуга грађанима и остваривање егзистенцијалних и развојних циљева јединице локалне самоуправе. Она је свакодневно у непосредном контакту са грађанима, и као таква треба да постане сервис грађана. Њен циљ треба да буде квалитетније и ефикасније пружање услуга грађанима, да осигура савремене стандарде поступања управе са грађанима, јавност, професионалност и транспарентност њеног рада.

Оквир активности општинске административне службе чине послови:

- извршавања и спровођења општинских прописа;
- припремање нацрта прописа, одлука и других аката за скупштину и начелника општине;
- извршавање и спровођење закона и других прописа и обезбјеђење њихове примјене чије вршење је повјерено општини;
- вршења стручних и других послова које има повјери скупштина и начелник општине.

Надзорни одбор врши контролу јавне потрошње у општини и надзор над управљањем и располагањем имовином општине. Надзорни одбор није надлежан за предузимање одређених мјера, већ дјелује путем подношења својих извјештаја, препорука и приједлога органима општине. У свом раду дужан је чувати личне податке, службене и пословне тајне утврђене одговарајућим прописима и поштовати достојанство, добро име и интегритет појединца.

8.1.1 Кадрови у локалној самоуправи

Кадрове у органима локалне самоуправе чине лица која трајно и на професионалној основи обављају послове у тим органима.

Чине их функционери, службеници и запосленици. Закон о локалној самоуправи прецизно утврђује правни положај локалних функционера, службеника и осталих запослених. У круг функционера општине уврштавају се: начелник општине, замјеник начелника општине, предсједник скупштине општине и потпредсједник скупштине општине. Плате и друга права општинских функционера утврђује се одлуком скупштине општине у складу са Законом и статусу општинских функционера.

Под службеницима према Закону сматрају се: секретар скупштине јединице локалне самоуправе, начелник одјељења, шеф одсјека, стручни савјетник, самостални стручни сарадник, виши стручни сарадник и стручни сарадник. Запосленици који немају статус службеника у административној служби јединице локалне самоуправе чине лица распоређена на техничке, помоћне и друге послове.

Функционере општине (осим начелника којег бирају непосредно грађани) бира Скупштина општине, и то замјеника начелника на приједлог начелника, а потпредседника скупштине на приједлог председника скупштине.

Кадровска функција која се односи на попуњавање радних мјеста службеницима везана је готово у цјелини за одлуке начелника. Упражњена радна мјеста попуњавају се јавним конкурсом а кандидати морају испуњавати услове утврђене Законом.

8.2 Град

Град представља урбано подручје које чини кохерентну географску, социјалну, економску, историјску и територијалну цјелину са одговарајућим нивоом развоја. Да би нека општина или више њих добила статус града мора испуњавати законом прописане услове. У организационом смислу град може у свом саставу имати више општина, а може бити јединствен без више општина, у ком случају има исте надлежности као и општина, али му се законом могу додијелити и додатне надлежности. Град који чине више општина има надлежности од заједничког интереса за локално становништво, док општине у његовом саставу имају оне надлежности које нису додјељене граду. Међусобни односи у погледу подјеле надлежности између општина и града регулишу се статутом града и статутима општина.

Према Закону (чл.57) град који има више општина у свом саставу има слиједеће надлежности:

- цјелокупне регулаторне надлежности на плану урбаног планирања, кориштења земљишта, заштите околине и урбанистичких планова,
- извршава надлежности које су законом додијељене општинама на подручју водоснабјевања, канализације, јавног транспорта, управљања отпадом, средњег образовања, здравствене заштите, туризма и трговине, противпожарне и цивилне заштите,
- прикупља и наплаћује сопствене приходе и управља градском имовином,

- организује инспекцијски надзор који се законом додјељује општини,
- спроводи законе и прописе града,
- успоставља одговарајуће механизме координације којима се осигурава да општине у саставу града на кохерентан и ефикасан начин обављају своје функције,
- обавља и друге надлежности утврђене законом и статутом града.

Послови државне управе могу се пренијети на град, на основу закона, уколико се испуне сљедећи услови:

- природа и садржај послова,
- број становника, величина подручја и финансијских могућности града,
- интереси да се одлучивање приближи грађанима, у складу са принципима супсидијарности, и
- способности органа да успјешно извршавају своје надлежности.

Државна управа има обавезу да граду додијели и финансијска средства и обезбједи друге услове ради ефикасног обављања послова.

Процедура остваривања права општине на добијање статуса града утврђена је законом.

Органи града су: скупштина града, градоначелник и градска управа.

Закључна разматрања

Смисао реформе локалне самоуправе у Републици Српској није само њено усклађивање са Европском повељом о локалној самоуправи већ и трагање за одговарајућим моделом који ће најбоље одговарати на простору на којем треба да заживи.

Локална самоуправа досегла је одређени степен развијености и усклађености са општеприхваћеним стандардима, међутим не може се прихватити констатација да је изабрани модел најбоља варијанта, из разлога што у пракси не даје завидне резултате јер још увијек представља погодно тло за бирократске странпутице.

У циљу креирања бољег амбијента на локалном нивоу потребно је нормативноправно успоставити однос равнотеже између начелника и скупштине, што ће сигурно резултирати ефикаснијим радом јединице локалне самоуправе, што укључује и прецизније дефинисање односа између јединица локалне самоуправе и надлежних републичких органа.