

REGIONI – EKONOMSKE CELINE DRŽAVE SRBIJE

REZIME: U ovom radu autor je analizirao sadržinu i značaj razvoja srpske lokalne samouprave u procesu evropske integracije kao sredstvo za ostvarivanje osnovnih ljudskih prava u Srbiji. Poseban značaj posvećen je komparativnoj analizi ustavnopravnih odredaba o lokalnoj samoupravi i u vezi sa lokalnom samoupravom u našem nacionalnom (članovi 1, 3, 4, 12, 18-81, 82-94, 176-193, 194-205. Ustav RS) i inostranim zapadno-evropskim ustavima (Nemačke, Francuske, Španije, Norveške i dr.). Iako je ustav konstitutivni pravni akt odredbe o lokalnoj samoupravi u srpskom Ustavu su deklarativnog karaktera (članovi 176-178, osim člana 192. Ustava RS), dok su odredbe o lokalnoj samoupravu u inostranim ustavima konstitutivnog karaktera. Takođe, pojedini međunarodnopravni akti sadrže konstitutivne odredbe o sadržini i razvoju lokalne samouprave u državama EU (primera radi, Povelja Ujedinjenih nacija; Evropska povelja o lokalnoj smoupravi; Evropska povelja o regionalnoj autonomiji; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i drugi).

Drugo osnovno pitanje koje direktno utiče na kvalitet sadržine i razvoja lokalne samouprave kod nas i u svetu je decentralizacija i regionalizacija. Proces decentralizacije se mora shvati kao kreativni proces, a ne kao sredstvo za ostvarenje političke ideologije pojedinih političkih stranaka. Upravo kao prevencija političke zloupotrebe, sadržina i proces decentralizacije (naročito fiskalne decentralizacije) moraju biti detaljno i sveobuhvatno regulisani zakonom i putem naučnih tribina, seminara i masmedija propagirni u Srbiji. Takva sadržina i proces decentralizacije u Srbiji trebaju biti osnovno sredstvo realizacije primarnih (ekonomskih, socijalnih i pravnih) ljudskih prava u zemlji Srbiji (primera radi, građani u lokalnoj samoupravi moraju organizovati na nivou lokalne samouprave kroz lokalne organe vlasti administriranje poreza i način raspolaganja poreskim sredstvima; ili inostrane investicije moraju biti osigurane i obezbeđene kroz razvijeni sistem zakonske i moralne odgovornosti građana i njihovih organa lokalne vlasti; ili sudski i drugi državni organi u lokalnoj samoupravi moraju biti kadrovski i profesionalno osposobljeni za obavljanje svojih profesionalnih

* Prodekan za nauku i međunarodnu saradnju na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerziteta Privredna akademija, Novi Sad.

funkcija na nivou lokalne vlasti; ili razvoj preduzetništva i malih preduzeća u skladu sa ekonomskim potrebama konkretne jedinice lokalne samouprave i drugo). Upravo ovakav kvalitet decentralizacije u Srbiji moraju inicirati i započeti Republički izvršni organi (Premijer i Vlada RS) svim *lege artis* raspoloživim sredstvima.

Ovako ostvarena decentralizacija omogućiće regionalizaciju Srbije. Organizovanje regiona u Srbiji treba počivati na sličnostima u ekonomskim resursima pojedinih jedinica lokalne samouprave. Cilj regionalizma je postizanje ravnomernog razvoja svih delova teritorije države Srbije. Regioni trebaju da predstavljaju ekonomske uzajamno povezane celine unutar jedinstvenog državnog ekonomskog sistema Srbije.

Zakonom o decentralizaciji i regionalizaciji moraju biti celovito i temeljno regulisana sva pitanja decentralizacije i regionalizacije u Srbiji, a posebno zakonskopravna odgovornost srpske (republičke i lokalne) egzekutive za sprovedene navedenog kvaliteta decentralizacije i regionalizacije. Sadržina i procedura decentralizacije i regionalizacije u Srbiji zavisi od namera i idejnih planova njenih građana i njene izvršne vlasti. Decentralizacija i regionalizacija Srbije ne smeju biti sredstvo za separaciju i secesiju pojedinih delova teritorije Srbije.

Ključne reči: regioni – ekonomske celine, ljudska prava, decentralizacija, regionalizacija, zakonsko-pravna odgovornost, ekonomski razvitak Srbije

Uvod

Pitanje decentralizacije i regionalizacije Srbije je samo jedno od suštinskih pitanja koje Evropska unija postavlja kao ekonomsko-pravni uslov za ulazak Srbije u EU. Mnogo važnije pitanje za nas, građane Srbije, jeste kakvu ćemo mi ekonomsku korist imati od decentralizacije i regionalizacije. Decentralizacija i regionalizacija Srbije u skladu sa potrebama i interesima njenih građana treba da predstavlja sredstvo ekonomskog preporoda građana Srbije, a potom i zadovoljenje osnovnih državnih interesa Srbije. Decentralizacija i regionalizacija Srbije ne smeju biti sredstvo za separaciju i secesiju pojedinih delova teritorije Srbije.

1. Zašto regionalizacija?

Osvrnemo li se na nerazvijenost jugoistočne Srbije u svakom smislu, prema ekonomskim, ustavno-pravnim i kulturnim uslovima u kojima žive stanovnici Beograda i Vojvodine, ali i na odlike novog Ustava, jasno je da je Srbija unitarna i centralizovana država, uprkos tome što u njemu piše da nije. Istovremeno, dok su i sadašnji okruzi transmisija centralne vlasti, sigurno je da to nije put decentralizacije, regionalizacije i demokratizacije srpskog društva.

Formiranje novih AP je moguće po Ustavu, ali članovi koji tretiraju ovu problematiku su sročeni tako da više ograničavaju nego afirmišu formiranje AP. Evidentno je da građani formalno nisu ni jednaki, niti ravnopravni kroz najviši pravni akt, tim pre što ni jača lokalna samouprava ne predstavlja decentralizaciju.

Budući da su za ozbiljno izražavanje interesa građana ostale jedino partije, koje su takođe centralizovane i koje nemaju za koncept ograničavanje kompetencija države, dolazi se do zaokruženog saznanja da su stanovnici Srbije geografski niže od Beograda potpuno uskraćeni u šansama za ispoljavanje interesa, ali i stvarnog organizovanja novih AP.

Cilj decentralizacije i regionalizacije Srbije je da država kao institucija ne bude jedini društveni subjekt – da se njenim ograničenjima oligarhiji uskrati mogućnost da na protekcionistički način određuje prava i slobode građana. Samo u tom slučaju građani se približavaju poziciji društvenog subjekta a ne podanika čija se prava i slobode određuju apstraktno trasiranim ciljevima države – jer da nije tako, razlika u uslovima života između centra i tzv. unutrašnjosti ne bi bila toliko evidentna.

2. Pojam i značaj decentralizacije i regionalizma

Izučavajući decentralizaciju i regionalizam kao ekonomsko-pravne fenomene odlučili smo da krenemo od analize njihovog jezičkog pojma. Decentralizacija potiče od latinske reči *de centrum* što na srpskom znači *središte*, a na francuskom i engleskom *decentralization*. U srpskom jeziku decentralizacija označava labavljenje jednog političkog tela i, kao posledica i cilj toga, veća samostalnog pojedinih delova; ostavljanje izvesnih poslova nižim organima; upravni sistem koji svim upravnim odeljenjima daje što veću samostalnost, naročito u državnoj upravi; decentralizirati znači podeliti poslove na razna odeljenja i odseke, naročito u državnoj upravi.¹ Regionalizam potiče od latinske reči *regio* što u srpskom jeziku označava oblasno rodoljublje, pokrajinski duh, težnja za pokrajinskom samostalnošću.²

Najčešći uzrok decentralizacije je etnički, kulturni i etički, jezički, demografski, socijalni, ekonomski i pravni partikularizam unutar jedne višenacionalne države. U srednjovekovnoj Evropi pod procesom decentralizacije podrazumevala se pravno-politička borba za ograničavanjem ekonomske i političke vlasti suverena, naročito u domenu poreskog prava tj. administriranja poreza (tzv. fiskalna decentralizacija). Ekonomski snažni feudalci u okruženju suverena želeli su da na svojim teritorijama imaju više ekonomskih i pravnih sloboda koje neće biti neposredno kontrolisane od strane suverena. Taj proces ponekad je bio toliko jak da je dovodio do teritorijalnog raspadanja ili usitnjavanja konkretne države, secesije pojedinih teritorija te države i stvaranje od tih secesiranih teritorija

¹ Vujaklija, M., *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd, 1954, str. 220.

² *Ibid*, str. 810.

novih država. Dakle, decentralizacija se u praksi nije realizovala samo i uvek u skladu sa njenim jezičkim značenjem, već i kao političko-pravno sredstvo za stvaranje novih država ili usitnjavanje i slabljenje jakih država.

Objavljivanjem u *Službeni glasnik RS*, br. 129/07 od 29. 12. 2007. godine stupili su na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o glavnom gradu. Činjenica da su ovi zakoni doneseni decembra meseca 2007. godine pre predsedničkih izbora i pre predstojećih izbora za odbornike u skupštinama jedinice lokalne samouprave u Srbiji, jasno ukazuje na njihovu podređenost partijsko-ideološkoj retorici beogradske vladajuće koalicije iz koje je sačinjena tadašnja Vlada RS. Iz motiva vlastoljublja i radi očuvanja izvršne vlasti Predlozi ovih Zakona su usvojeni po hitnom postupku, a potvrdu za ovu našu tvrdnju nalazimo u obrazloženjima Predloga navedenih Zakona.³ Reči decentralizacija i regionalizam pominju se samo u službi partijske ideologije vladajuće koalicije. Zato je zajednička karakteristika ovih odredbi jezička dvosmislenost i deklarativnost.

U obrazloženju Predloga Zakona o lokalnoj samoupravi naš zakonodavac u II glavi (*Razlozi za donošenje zakona*) i III glavi (*Objašnjenja pojedinih rešenja*) opravdava odredbe člana 180. stav 1, člana 189, člana 190, člana 191. stav 4. Ustava RS pokušavajući da jednopartijsku ideologiju DSS pretoči u zakonodavne odredbe. Vrhunac jednopartijske retorike našeg zakonodavca data je u glavi V (*Rezlozi za donošenje zakona po hitnom postupku*) gde se navodi - *Predlaže se donošenje ovog zakona po hitnom postupku, zajedno sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakonom o lokalnim izborima i Zakonom o glavnom gradu, kako bi se stvorili uslovi da predsednik Narodne skupštine raspiše izbore za odbornike u skupštinama jedinica lokalne samouprave...* Dakle, bitno je raspisati i dobiti izbore ali nikako podržati ekonomskosocijalne, pravne i političke, demokratske procese i promene u jedinicama lokalne samouprave. Motivacija donošenja navedenih zakona je zadržavanje i očuvanje položaja ljudi u izvršnoj vlasti Republike Srbije – vladajuće partijsko-ideološke koalicije iz koje je sastavljena Vlada RS. Na taj način, srpska zakonodavna vlast postaje podređena srpskoj izvršnoj vlasti – zakonodavna vlast kao sredstvo za realizaciju centralističkih ideja izvršne vlasti. Najosetljivija i najbolnija tačka centralizovane srpske izvršne vlasti je fiskalna decentralizacija koja predstavlja srž decentralizacije i regionalizma u Srbiji i osnovu za stvaranje regiona kao ekonomskih celina.

Na drugoj strani, navedeni zakoni morali su biti doneseni u Srbiji i pod pritiskom država članica EU čiji investitori ulažu kapital u Srbiju i u kojima je u poslednjih 20 godine u potpunosti izvršena decentralizacija i regionalizacija, te su stvoreni regioni kao ekonomske celine. Osnovi cilj stvaranja regiona kao ekonomskih celina je povećanje bezbednosti namenskog trošenja dospelih investicija u tim regionima i razvijanje sistema moralne i zakonske odgovornosti za bezbednosti pridošlih investicija kod lokalnih organa vlasti i građana. Takođe, Srbi-

³ <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/predzakoni.asp>

ja je kao pravni sukcesor SFRJ, SRJ i SCG morala pristupiti implementaciji međunarodnopravnih akata koji se odnose na decentralizaciju i regionalizaciju. Primera radi, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koja je usvojena 15. oktobra 1985. godine u Strazburu i stupila je na snagu 1. septembra 1988. godine, ratifikovana je od strane nadležnog organa Republike Srbije 25. jula 2007. godine.

Razlozi za decentralizaciju (posebno fiskalnu) i regionalizaciju Srbije su sledeći: (1) stvaranje regiona kao ekonomskih celina unutar države Srbije; (2) šire uključivanje građana u upravljanje i rukovođenje poslovima od javnog i društvenog interesa; (3) povećavanje odgovornog odnosa u svim sferama društva, tim pre što mnoge kompetencije sa državnog nivoa prelaze na region ili okruge; (4) racionalniji odnos prema kapacitetima i resursima u svojim sredinama, kao deo odgovornog vršenja regionalne ili okružne vlasti; (5) lakšu i bržu korekciju planova i programa koji ne daju očekivane rezultate, shodno lakšem i bržem organizovanju; (6) povećavanje solidarnosti i prioriteta na manjem prostoru; (7) veću kontrolu predstavnika građana i njihovu lakšu smenjivost, pošto su greške i propusti uočljiviji; (8) stručni pristup ujedinjavanju tradicionalnih i savremenih vrednosti, naspram mitoloških manipulacija o prioritetima od strane centra vlasti; (9) adekvatniju zaštitu prava i sloboda manjinskih društvenih grupa i zajednica, kao i njihovo delotvornije učešće shodno specifičnostima; (10) veću i samostaliju informisanost o neposrednim događajima u regionu; (11) samostalnije odlučivanje o međuregionalnoj saradnji; (12) povećanje ekonomske efikasnosti celokupne države; (13) mobilizacija prihoda i veličina jurisdikcije.

3. Ustavnopravna ograničenja

Petooktobarske promene 2000. godine dale su nadu građanima Srbije da će se njihova država sada mnogo efikasnije i efektivnije prilagoditi modernim zapadno-evropskim trendovima ekonomskog razvoja. Građani su očekivali od tadašnje Vlade RS efektivne i efikasne promene. Nakon ubistva premijera Srbije dr Zorana Đinđića koje se dogodilo 12. marta 2003. godine, ekonomski razvoj i demokratski procesi u Srbiji su bitno zaustavljeni. Takođe, ostaje neoboriva činjenica da je vlada pokojnog Premijera za vreme svojeg mandata odlagala rešenje pitanja decentralizacije, regionalizacije i restitucije kao osnovnih stubova ekonomske regionalizacije Srbije. Sigurno je da će za neko buduće naučno multidisciplinarno istraživanje biti interesantno pronalaženje odgovora na pitanje – Koliko su građani Srbije razumeli, a potom i uspeali da prate sadržinu i ritam ekonomsko-političkih demokratskih procesa i promena u Srbiji od 2000. godine do danas? Ovo pitanje aktuelizuje se u Srbiji tokom 2006. godine kada je Srbija potpisala nekoliko međunarodnopravnih akata (primera radi Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, Evropsku povelju o regionalnoj autonomiji i druge).

Pitanje regiona kao ekonomskih celina naročito postaje aktuelno posle donošenja važećeg Ustava Srbije iz 2006. godine. Sa stanovišta decentralizacije i regionalizma, a komparirajući važeći srpski ustav i zakonodavstvo sa ustavima

nekih država EU (Nemačke, Francuske, Španije, Norveške i drugih) izvršićemo ekonomsko-pravnu analizu opravdanosti i potrebe decentralizacije i regionalizacije Srbije.

Ustav Republike Srbije iz 2006. goidine (*Službeni glasnik RS*, br. 98/06) ima 206. članova. U članu 1. Ustava navodi se – *Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.*

U nastavku srpski zakonodavac (čl. 2-11. Ustava iz 2006. godine) piše o nosiocima suvereniteta i vladavini prava. U članu 2. je rečeno – *Suverenitet potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana.* Članom 3. se ističe – *Vladavina prava je osnovna pretpostavka Ustava i počiva na neotuđivim ljudskim pravima. Vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i počinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.* Član 4. sadrži odredbe o podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, i konstataciju da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli i da je *sudska vlast nezavisna.* Član 6. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi u direktnoj je suprotnosti sa odredbama članova 3-4. Ustava RS – *U vršenju svoje nadležnosti jedinica lokalne samouprave može biti ograničena samo u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, u skladu sa Ustavom.* Potvrdu nalazimo u članovima 9. i 10. koji glase – *Odnosi državnih organa i organa teritorijalne autonomije sa organima jedinice lokalne samouprave zasnivaju se na pravima i obavezama koji su utvrđeni Ustavom i zakonom (član 9). Lokalna samouprava uživa pravnu zaštitu u skladu s Ustavom i zakonom (član 10).* Sledeću potvrdu ispravnosti našeg stava nalazimo u odredbi člana 81. Zakona – *Vlada je dužna da obustavi od izvršenja opšti akt jedinice lokalne samouprave za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu, rešenjem koje stupa na snagu kad se objavi u Službenom glasniku republike Srbije. Rešenje o obustavi od izvršenja prestaje da važi ako Vlada u roku od pet dana od objavljivanja rešenja ne pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti opšteg akta.* Vrhunac licemerja je da Vlada RS prvo preuzima ulogu zakonodavca i sudije Ustavnog suda Srbije kada obustavlja od izvršenja opšti akt jedinice lokalne samouprave kada smatra da isti nije saglasan Ustavu ili zakonu, a potom u roku od 5 dana od dana tog obustavljanja Vlada RS pokreće postupak pred Ustavnim sudom Srbije za ocenu ustavnosti i zakonitosti istog. Ostaje otvoreno pitanje šta podrazumevati pod frazom – *...za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu...* Pod kakvim i kojim pravnim kriterijumima i kada Vlada RS može smatrati da opšti akt jedinice lokalne samouprave nije saglasan Ustavu ili zakonu. Po našem mišljenju srpski zakonodavac ovom odredbom precizno i direktno zakono-

pravnu i sudsku vlast prenosi u posed srpske izvršne vlasti tj. Vlade RS. Na taj način, otvorene su i stvorene neograničene mogućnosti za zloupotrebu i samovolju ljudi – članova Vlade RS. Naposljetku, dokaz o opravdanosti naše tvrdnje nalazimo u članu 6. Zakonu o vladi (*Službeni glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 i 101/07) – *Vlada je dužna da obustavi od izvršenja opšti akt opštine, grada i grada Beograda za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu, rešenjem koje stupa na snagu kad se objavi u Službenom glasniku Republike Srbije. Rešenje o obustavi od izvršenja prestaje da važi ako Vlada u roku od pet dana od objavljivanja rešenja ne pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti opšteg akta.*

Po našem mišljenju odredbe Ustava RS, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o vladi su u suprotnosti sa konceptom lokalne samouprave sadržanom u članu 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 70/07) – *Lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva.*

U članu 12. Ustava se navodi – *Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu (stav 1). Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti (stav 2).* Nadzor ustavnosti i zakonitosti u Srbiji vrši Ustavni sud i drugi sudovi koji su nosioci nezavisne sudske vlasti iz člana 3-4. Ustava. Sa ovom ustavnom odredbom nisu u skladu navedeni članovi Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o vladi. U vezi sa članom 12. stavom 1. Ustava je član 2. Zakona o lokalnoj samoupravi koji glasi – *Lokalna samouprava je pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i pravo slobodno izabranih predstavnika u jedinicama lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo.* Jezička formulacija – *Lokalna samouprava je pravo građana...* je deklarativnog karaktera – pravo za koje ne postoje državni mehanizmi obezbeđenja u njegovom ostvarivanju i njegovoj zaštiti od kršenja i zloupotrebe.

Članovima 67-70. Zakona o lokalnoj samoupravi zakonodavac propisuje oblike neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave – *građanska inicijativa, zbor građana i referendum.* Građanska inicijativa i zbor građana podrazumeva da građani mogu davati predloge skupštini opštine za rešenje pojedinih pitanja iz nadležnosti skupštine opštine koji su propisani Zakonom o lokalnoj samoupravi. Da bi građanska inicijativa, zbor građana ili referendum bio pravnosnažan i obezbeđivao skupštinu opštine potrebno je sakupiti potpise najmanje 10% građana koji čine biračko telo u konkretnoj opštini. Navedenim odredbama obezbeđuje se samo i jedino posredno učešće građana u lokalnoj samoupravi, zato što je inicijativa građanina-pojedinca koji ne pripada nijednoj po-

litičkoj partiji minimizirana odnosom snaga političkih partija u jedinici lokalne samouprave. Identične odredbe sa identičnim jezičkim formulacijama sadržane su u čl. 44-48. Zakona o glavnom gradu.

Slede odredbe Ustava RS o zaštiti državljana i Srba u inostranstvu (član 13), zaštiti nacionalnih manjina (član 14), ravnopravnosti polova (član 15), o međunarodnim odnosima (član 16), o položaju stranaca (član 17) koje su, takođe, deklarativnog karaktera.

Drugi deo Ustava – *Ljudska i manjinska prava i slobode* sistematizovan je članovima 18-81, s tim što su kao posebna celina u okviru ovog dela izdvojena i propisana – *Prava pripadnika nacionalnih manjina* (član 75-81). Primera radi, jedan od osnovnih principa ljudskih prava i sloboda je *Pravo na obaveštenost* iz člana 51. koji glasi – *Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.* Član 9. Zakona o vladi sadrži – *Rad Vlade je javan. Vlada je dužna da javnosti omogućiti uvid u svoj rad, prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja i poslovniku Vlade.* Članovima 15-28. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Službeni glasnik RS*, br. 120/04) regulisana je procedura i obaveza državnih organa u obaveštavanju građanja Srbije. Prema kazivanju g-dina Šabića – poverenika za informacije od javnog značaja Vlade RS, upravo članovi Vlade RS krše i ne poštuju član 15. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ili *Pravo na rad* sadržano u čl. 60. koji glasi – *Jemči se pravo na rad, u skladu sa zakonom. Svako ima pravo na slobodan izbor rada. Svima su, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mesta.* Ko to jemči pravo na rad u skladu sa zakonom? Kako svako može imati pravo na slobodan izbor rada, kada se po zakonu za svako radno mesto traži određena stručna sprema i profesionalna veština (primera radi, na radnom mestu sudije opštinskog suda može raditi samo državljanin Srbije sa završenim pravnim fakultetom i položenim pravosudnim ispitom koji ima prethodno radno iskustvo u organima pravosuđa, i koji je punoletan, poslovno sposoban, uračunljiv, neosuđivan i nije pod istragom). Da li su svima i pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta kada se zna da ponuda i potražnja na tržištu rada određuju sadržinu, vrstu i količinu radnih mesta za koja je potrebna odgovarajuća stručna sprema i profesionalna veština? A šta je sa zloupotrebom državne funkcije prilikom izbora radnog mesta ili izbora saradnika? Navedeni članovi Ustava RS su u suprotnosti sa realnim životom i praksom u Srbiji.

Treći deo Ustava nosi naziv – *Ekonomsko uređenje i javne finansije* (čl. 82-96). Odredbom člana 82. Ustava propisana su načela ekonomskog uređenja – *tržišna privreda, otvoreno i slobodno tržište, sloboda preduzetništva, samostalnost privrednih subjekata i ravnopravnost privatne i drugih oblika svojine.* Da li je za-

ista u Srbiji primenjeno u praksi načelo otvorenog i slobodnog tržišta za sve proizvode? Da li je zaista u Srbiji realizovano u praksi načelo slobodnog preduzetništva? Da li je zaista u Srbiji ravnopravna privatna svojina sa drugim oblicima svojine i ukoliko jeste zašto se oteže zakonsko rešenje restitucije? Zašto se privatizacija državne imovine u Srbiji koja se nalazi u tranziciji ne vrši u skladu sa navedenim ustavnim načelima i zašto se procedurom privatizacije manipuliše (primera radi, afere oko privatizacije C-MARKETA, ili privatizacije RTB Bor ili privatizacije Srpske rečne flote ili privatizacije luke Beograd ili privatizacije NIS-a, ili privatizacije DIN-Niš i drugo)? Ko treba da brine o ustavnosti i zakonitosti sprovođenja ustavnih načela i da li i sam poštuje ista? Članom 86. stavom 1. Ustava utvrđeno je – *Jemči se privatna, zadružna i javna svojina. Javna svojina je državna svojina, svojina autonomne pokrajine i svojina jedinice lokalne samouprave. Svi oblici svojine imaju jednaku pravnu zaštitu.* Članom 15. stavom 2-3. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je – *Jedinica lokalne samouprave ima svoju imovinu. Imovinom jedinice lokalne samouprave samostalno upravlja ju organi jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. De facto* opštine nemaju svoju imovinu, zato što je njihova imovina u vlasništvu Republike Srbije. Faktičko upravljanje i korišćenje navedene imovine neposredno kontroliše republička izvršna vlast. Postoji samo neostvareno obećanje resornog ministarstva da će imovina biti vraćena opštinama, a kada će to biti učinjeno nije rečeno. Navedena imovina se ne vraća jedinicama lokalne samouprave zato što se ista može izdati pod zakup za novce ili se može prodati - član 86. stav 3. Ustava RS. Jasno je da samo Vlada RS može biti vlasnik i jedini korisnik te imovine. Potvrdu za naš navedeni stav nalazimo u odredbi člana 5. Zakona o vladi – *Vlada raspolaze imovinom Republike Srbije, ako zakonom nije što drugo određeno.* Zaključak je kristalno jasan – *Imovinu Republike Srbije sačinjava i imovina jedinica lokalne samouprave.*

U članu 91. Ustava se navodi – *Sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju se iz poreza i drugih prihoda utvrđenih zakonom.* Porez na imovinu kao najznačajniji izvor prihoda jedinica lokalne samouprave, još uvek nije prenet u administriranje opštinama u Srbiji. Svi ostali izvori prihoda za jedinice lokalne samouprave su neznatni. Navedene ustavnopravne odredbe nisu u skladu sa odredbom člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koji predviđa obim lokalne samouprave – *Lokalne vlasti, u okviru zakonskih ograničenja, imaju punu slobodu odlučivanja o inicijativama u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodeljeno nekoj drugoj instanci (stav 2); ovlašćenja data lokalnoj vlasti će po pravilu biti potpuna i ekskluzivna. Ona ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom (stav 4); tamo gde su im ovlašćenja dodeljena od strane centralne ili regionalne vlasti, lokalnim organima vlasti će, u meri u kojoj je to moguće, biti data puna sloboda odlučivanja u prilagođavanju svojih aktivnosti lo-*

kalnim uslovima (stav 5.); lokalni organi vlasti će biti konsultovani, u meri u kojoj je to moguće, i u pravo vreme i na odgovarajući način prilikom planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja ih se direktno tiču (stav 6). Članom 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi predviđeni su izvori finansijskih sredstava lokalnih organa vlasti – Lokalni organi vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna sopstvena finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolazu u okviru svojih ovlašćenja (stav 1); finansijska sredstva lokalnih organa vlasti biće određena u skladu sa ovlašćenjima koja su predviđena ustavom i zakonom (stav 2); deo, a ako je moguće i sva finansijska sredstva lokalnih organa vlasti, treba da potiču od lokalnih poreza i taksa čiju visinu oni mogu da odrede u okviru ograničenja datih statutom (stav 3); finansijski sistemi na kojima počivaju izvori koji pripadaju lokalnim vlastima biće u dovoljnoj mери široki i adaptibilni kako bi im se omogućilo da u meri u kojoj je to praktično moguće drže korak sa stvarnim rastom troškova vezanih za obavljanje njihovih obaveza (stav 4); zaštita finansijski slabijih lokalnih organa vlasti zahteva instituciju finansijskog izjednačavanja procedura ili slične mere koje treba da koriguju efekte nejednake raspodele potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog tereta kome treba da pruže podršku. Takve procedure ili mere neće umanjiti slobodu odlučivanja lokalnih organa vlasti koju oni imaju u okviru sopstvenih sfera odgovornosti (stav 5); lokalni organi vlasti biće konsultovani na odgovarajući način o tome kako da im se dodeljuju preraspoređena sredstva (stav 6); subvencije lokalnim organima vlasti neće biti, koliko god je to moguće, namenjene finansiranju određenih projekata. Provizija od subvencija neće ukloniti osnovno pravo lokalnih organa vlasti da u okviru svoje nadležnosti imaju slobodu političkog odlučivanja (stav 7); u svrhu pozajmljivanja radi kapitalnog investiranja, lokalni organi vlasti imaju pristup nacionalnom tržištu kapitala u okviru zakonskih mogućnosti (stav 8).

Članom 94. Ustava propisuje se – *Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom.* Ukoliko je praktično primenljiva odredba člana 94. zbog čega postoji neravnomerni regionalni ekonomski razvoj između severnog i jugo-istočnog dela Srbije, ili između Beograda, s jedne strane, i ostalih gradova (Novog Sada, Niša i Kragujevca) i opština u Srbiji, s druge strane. Možda zato što se odlučujući deo glasačkog tela Srbije nalazi u gradu Beogradu ili samo zato što je Beograd glavni grad Srbije zadovoljenje potreba njegovih građana mora biti primarnije u odnosu na zadovoljenje potreba građana ostalih gradova i opština u Srbiji. Mislimo da jezička formulacija *stara se* znači da nema ikakvu obavezu da se stara, a čim nema zakonsku obavezu da se stara i da čini onda nema ni zakonsku odgovornost za ono što radi. Ova odredba bi trebalo da glasi – *Vlada Republike Srbije ima ustavnu i zakonsku obavezu da se stara i preduzima konkretne mere radi ravnomernog i održivog regionalnog razvoja Srbije.* Pored ustavne ili zakonske konkretne obaveze Vlade, treba ustavom predvideti i mehanizme za kažnjavanje članova Vlade ukoliko ne izvrše svo-

je profesionalne zakonske obaveze. Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 21/07) srpskog Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj sadrži sledeću formulaciju - *Pojam region u Strategiji podrazumeva „jedinice lokalne samouprave na području upravnih okruga” i ne odgovara definiciji koju koristi Evropska unija, gde se region definiše kao ekonomski region. Pojam okrug u Strategiji podrazumeva „upravni okrug” koji je definisan Zakonom o državnoj upravi (član 38).* Ova odredba je u direktnoj suprotnosti sa odredbama člana 2. i 3. Evropske povelje o regionalnoj autonomiji. Član 2. stav 2-3. Evropske povelje o regionalnoj autonomiji predviđa – *Obim regionalne autonomije može se odrediti samo ustavom, statutom regija, zakonom ili međunarodnim pravom. Zakonski propisi kojima se određuje obim regionalne autonomije treba da pruže regijama koliko god je to moguće, s obzirom na njihov postupak ili na uslove usvajanja, specifičnu zaštitu;* dok je članom 3. propisano – *Pod pojmom regionalne autonomije podrazumeva se pravo i stvarna sposobnost najširih teritorijalnih zajednica u okviru svake države članice, sa izabranim organima koji se nalaze između države i lokalnih zajednica i koji imaju prerogative samouprave, bilo prerogative državne prirode, da obavljaju pod svojom sopstvenom odgovornošću i u interesu svog stanovništva, značajan deo poslova u javnom interesu, u skladu sa principom subsidiarnosti. Poštujući odredbe ove povelje, sadržina regionalne autonomije je određena unutrašnjim pravom svake države pod uslovima predviđenim članom 2. stav 2.*

Četvrtim delom Ustava – *Nadležnosti republike Srbije* u članu 97. stavu 1. tački 4. se proklamuje – *Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem lokalne samouprave.* Ova odredba, kao i većina prethodnih, je deklarativnog i neobavezujućeg karaktera, a da bi bila konstitutivnog i obavezujućeg karaktera morala bi da glasi – *Vlada Republike Srbije ima ustavnu i zakonsku obavezu da uređuje i obezbeđuje sistem lokalne samouprave.* I ovde ustavom treba predvideti mehanizme kažnjavanja članova Vlade ukoliko ne izvrše svoje zakonske obaveze. Potvrdu tačnosti ovakvog našeg stava nalazimo u odredbama članova 78-87. Zakonu o lokalnoj samoupravi kojima su propisani odnosi organa republike, teritorijalne autonomije i organa jedinica lokalne samouprave. Takođe, ovde ne postoji nijedna reč o decentralizaciji i regionalizmu čime republički zakonodavac podržava centralističke težnje Vlade RS. Na isti način republički zakonodavac postupi i kada predviđa saradnju i udruživanje jedinica lokalne samouprave (čl. 88-89. Zakon o lokalnoj samoupravi).

Petim delom Ustava – *Uređenje vlasti* (čl. 98-165) regulišu se nadležnosti i načini izbora organa izvršne i sudske vlasti. Tumačenjem navedenih ustavnih odredaba može se sagledati uzajamni odnos i snaga uzajamnog uticaja tri vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske). Ostaje otvoreno pitanje da li je ustavno načelo Podela vlasti (čl. 4) zaista sprovedeno u našoj praksi i koliko jedna vlast ima uticaja na kvalitet rada druge vlast. Primera radi, u vreme Miloševićevog režima sve tri vlasti bile su direktno pod ingerencijom porodice Milošević i njihovih sarad-

nika; ili poznato je da je bivši ministar pravde u srpskoj vladi, g-din Zoran Stojković, pokušao u više navrata da direktno utiča na profesionalni rad pojedinih sudija i tužioca u Beogradu; ili ostavka okružnog javnog tužioca grada Novog Sada marta meseca 2008. godine zbog pritiska iz Beograda koji je usledio zato što je tužilac inicirao pokretanje krivičnog postupka zbog osnovane sumnje da je tadašnji ministar prosvete u vladi RS, dr Zoran Lončar, izvršio krivično delo poreske utaje. Zbog toga, odredba člana 149. Ustava ima deklarativni karakter – *Sudija je u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu. Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen.*

Slična situacija je i u domenu zakonodavne vlasti. Narodni poslanici faktički za svoj rad ne odgovaraju biračima, već sopstvenom šefu poslaničke grupe i političkoj stranci čiji su članovi. Ministar u Vladi Srbije po odredbi člana 125. stava 3. *odgovara Premijeru, Vladi i Narodnoj skupštini*, dok u praksi faktički uticaj na njegov rad itekako ima šef njegove političke partije. Takođe, nadležnost jedinica lokalne samouprave koja je propisana odredbom člana 20. Zakona o lokalnoj samoupravi predstavlja konkretizaciju deklarativne snage jedinice lokalne samouprave koja je sadržana u Ustavu RS. U ovoj odredbi nijednom rečju se ne pominje decentralizacija (naročito ne fiskalna decentralizacija) i regionalizam, niti se predviđa ni kao moguće da opština administrira pojedine poreske oblike (primera radi, porez na imovinu) na sopstvenoj teritoriji. Isto tako, i ovo je u interesu centralizovane izvrše vlasti u Srbiji. Na indentičan način srpski zakonodavac postupa u trećoj glavi (*Nadležnost grada Beograda*) u odredbi člana 8. stavu 1. Zakona o glavnom gradu koji glasi – *Grad Beograd vrši nadležnosti opštine i grada utvrđene Ustavom i zakonom*. Sličnim jezičkim formulacijama sačinjene su odredbe o organima jedinice lokalne samouprave. Skupština opštine kao zakonodavno telo u svojim pr nadležnostima nema pravo ni posredno donošenjem opštinskih pravnih akata da učestvuje u fiskalnoj politici opštine (čl. 32. Zakon o lokalnoj samoupravi). *Odbornike u skupštini opštine biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem* (član 28. stav 2. Zakon o lokalnoj samoupravi), dok *predsednika opštine bira skupština opštine iz reda odbornika, tajnim glasanjem, većinom glasova od ukupnog broja odbornika skupštine opštine* (član 43. stav 1. Zakon o lokalnoj samoupravi). Konkretnije rečeno, koja politička partija ima većinu u skupštini opštine, ta politička partije će imati i privilegiju da odredi predsednika opštine. Na apsolutno identičan način sačinjene su odredbe za grad (čl. 66. Zakon o lokalnoj samoupravi), kao i odredbe članova 3, 4, 14. i 27. Zakona o lokalnim izborima koji se odnose na izborna prava građana, ulogu i značaj medija u lokalnim izborima, imenovanje biračkog tela i prava građana da budu obavešteni o izbornim listama. Naročito je interesantna odredba člana 15. stava 2. Zakona o lokalnim izborima koja glasi – *U svom radu, izborna komisija shodno primenjuje uputstva i druge akte Republičke izborne komisije koji se odnose na sprovođenje izbora za narodne poslanike*. Praksa i u Srbiji i u svetu pokazuje da je primena internih uputstava i internih mišljenja u ra-

du državnih organa direktno protivna principu legaliteta. Navedene srpske ustavne i zakonske odredbe u suprotnosti su sa odredbom člana 7. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi – *Uslovi pod kojim rade predstavnici izabrani na lokalnom nivou treba da su takvi da obezbeđuju slobodno obavljanje njihovih funkcija*.

Posebno je značajno pitanje *Zaštitnika građana* ili *Ombudsmana* (čl. 138. Ustava). Ova institucija preuzeta je iz Švedskog zakonodavstva, a u Srbiji je donet i Zakon o zaštitniku građana (*Službeni glasnik RS*, br. 79/05). Do danas republički ombudsman nije počeo sa radom, dok su pojedini ombudsmeni na nivou pokrajinskih vlasti (na primer, ombudsman Vojvodine) i nekih jedinica lokalne samouprave (na primer Subotica) uveliko u poslu. Ovo je samo još jedan eklatantan primer postojanja deklarativnih zakona u Srbiji koji praktično ne funkcionišu ili parcijalno funkcionišu na pojedinim delovima državne teritorije. Čemu onda zakoni služe ukoliko nemaju praktičnu primenu? Upravo zaštitnik građana ima nadležnost da pomogne ostvarenje i ostvari zaštitu građanskih prava i sloboda u srpskim jedinicama lokalne samouprave. Posebno pitanje je kako će ombudsman biti prihvaćen od strane republičkih državnih organa. Osnivanje i ustanovljavanje rada ombudsmana – zaštitnika građana u jedinicama lokalne samouprave je pravo, a ne i obaveza, jedinice lokalne samouprave. Praksa pokazuje da u većini opština u Srbiji zaštitnik građana nije ustanovljen, a i tamo gde je ustanovljen isti ne štiti građane od samovolje opštinske izvršne vlasti i uprave (primera radi, incident koji se desio u Novom Pazaru 28. januara 2008. godine kada su radnici uprave u vršenju službenih dužnosti pretukli građanina člana stranke zelenih). Zaključak je sledeći - *Kakav odnos Republička izvršna vlast ima prema Opštinskoj izvršnoj vlasti u Srbiji, takav odnos ima Opštinska izvršna vlast prema sopstvenim građanima*. Identične odredbe sa identičnim jezičkim formulacijama sadržane su u odredbi člana 52. Zakona o glavnom gradu.

Šesti deo Ustava nosi naziv *Ustavni sud* (čl. 166-175). Takođe, ove Ustavne odredbe su deklarativnog karaktera. Primera radi, odredbe o položaju Suda član 166. Ustava – *Ustavni sud je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode. Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće*; nisu u skladu sa odredbama člana 172. stav 1-3. Ustava – *Ustavni sud čini 15 sudija koji se biraju i imenuju na devet godina. Pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda Srbije. Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži predsednik Republike, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda imenuje pet sudija između 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca*. Tumačenjem odredaba navedenih članova Ustava otkriva se uticaj srpskih političkih partija i srpske izvršne vlasti na sadržinu izbora sudija Ustavnog suda. Tamo gde ima partijske ideologije nema pravde i pravičnosti. U poređenju sa navedenim članovima

Ustava još apsurdnije izgledaju odredbe člana 11. Zakona o Ustavnom sudu (*Službeni glasnik RS*, br. 109/07) – *Ustavni sud čini 15 sudija, koji se biraju i imenuju na način propisan Ustavom. Prilikom stupanja na dužnost sudije polažu zakletvu pred predsednikom Narodne skupštine. Tekst zakletve glasi: „Zaklinjem se da ću se u svom radu pridržavati Ustava i zakona i da ću svoju dužnost obavljati časno, savesno i nepristrasno”*.

Odredbe člana 167. stava 1. tačke 4. – *Ustavni sud odlučuje o saglasnosti statuta i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom*; one su u direktnoj suprotnosti sa odredbom člana 192. stava 1. kojom je propisano – *Vlada je dužna da obustavi od izvršenja opšti akt opštine za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu i da u roku od pet dana pokrene postupak za ocenjivanje njegove ustavnosti ili zakonitosti. Vlada može, pod uslovima određenim zakonom, raspustiti skupštinu opštine*. Logičnije bi bilo da se prvo pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti a potom, pošto Ustavni sud donese odluku o nevažnosti konkretnog pravnog akta, da se primeni administrativna mere Vlade RS. Ovom poslednjom odredbom Vlada direktno preuzima ingerencije sudske vlasti, te mislimo da je u ovoj odredbi sadržano i materijalno i procesno pitanje sukoba nadležnosti čije rešenje je propisano članom 167. stavom 2. tačkama 2-4. Ustava. Takođe, stavovi 1. i 2. člana 168. Ustava su protivurečni. U prvom stavu se propisuje da *postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti može pokrenuti državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, najmanje 25 narodnih poslanika i sam Ustavni sud*, a drugim se naglašava da *svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti*. Ova poslednja odredba je u direktnoj suprotnosti sa ustavnim načelima *Zabrana diskriminacije* (čl. 21), *Pravo na pravično suđenje* (čl. 31) i *Pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo* (čl. 36). Budući da je Zakon o ustavnom sudu stupio na pravnu snagu godinu dana posle donošenja Ustava RS, to ukazuje koliko je izvršnoj i zakonodavnoj vlasti u Srbiji stalo do sprovođenja kontrole ustavnosti i zakonitosti.

Članovima 95-98. Zakona o lokalnoj samoupravi predviđena je zaštita jedinice lokalne samouprave. Upravo ta zaštita je minimizirana članom 95. koji glasi – *Organ određen statutom jedinice lokalne samouprave može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona i drugog opšteg akta Republike Srbije ili autonomne pokrajine kojim se povređuje pravo na lokalnu samoupravu*. Navedene odredbe su u suprotnosti sa članom 11. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koji se odnosi na pravnu zaštitu organa lokalne samouprave - *Lokalni organi vlasti imaju pravo da pribegnu žalbi kod suda kako bi obezbedili slobodno sprovođenje svojih ovlašćenja i poštovanje principa lokalne samouprave koji su ugrađeni u ustav ili domaće zakonodavstvo*.

Sedmi deo Ustava nosi naziv *Teritorijalno uređenje* (čl. 176-193). Članom 176. stavom 1. srpski zakonodavac konstatuje - *Građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, koje ostvaruju neposredno ili preko*

svojih slobodno izabраних представника. Kako i na koji način se pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu praktično ostvaruje nije predviđeno ni Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ipak, odgovor na ovo pitanje nalazimo u odredbama članova 2-11. Evropske povelji o lokalnoj samoupravi. Članom 177. stavom 1. Ustava propisano je – Jedinice lokalne samouprave nadležne su u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija; a zatim se u stavu 2. ističe – Koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja određuje se zakonom. Ostaje jezički neprecizirano koja su to pitanja, ali je veoma nejasna i formulacija na svrsishodan način. Kadgod su odredbe ustava ili zakona jezički neprecizne, ili se mogu tumačiti na dva ili više načina, tada nastaju problemi u njihovoj praktičnoj primeni. Članom 178. stavom 1-2. Ustava predviđeno je da viši državni ograni mogu (Republika zakonom, a Pokrajina odlukom) poveriti nižim državnim organima (pokrajini ili jedinici lokalne samouprave) pojedina pitanja iz svoje nadležnosti. U članu 4. stavu 1. Zakona o lokalnoj samoupravi se ističe – Republika Srbija može zakonom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti; dok je članom 21. stavom 1. predviđeno – Pojedini poslovi državne uprave zakonom se mogu poveriti svim ili pojedinim opštinama, u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život. Reč može znači da onaj kome se može ne mora i da nema zakonsku obavezu. Sa stanovišta Vlade RS i njenih resornih ministarstva može tumačimo da će pripadnici srpske izvršne vlasti učiniti samo ukoliko Republika ima interesa za to ili ukoliko je to u interesu beogradske političke elite. Dakle, problem većine ljudi koji vrše zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast u Srbiji je u tome što neće ili ne žele da privatne interese odvoje od javnih, opštedržavnih, interesa u procesu vršenja vlasti. Kadgod ne postoji individualno samosaznanje o odvajanju ove dve grupe interesa u procesu vršenja državne vlasti i moralne skrupule o zabrani zloupotrebe državne vlasti, postoje pogodni uslovi za korupciju, organizovani kriminalitet i institucionalizovani kriminalitet.

U članu 17. stavu 2. Zakona o lokalnoj samoupravi opisana je teritorija jedinice lokalne samouprave – *Teritorija za koju se osniva jedinica lokalne samouprave predstavlja prirodnu i geografsku celinu, ekonomski povezan prostor, koji poseduje razvijenu i izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima, sa sedištem kao gravitacionim centrom. Na sličan način zakonodavac postupi i u odredbi člana 23. koji glasi – Grad je jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i ima više od 100.000 stanovnika. Faktičko stanje u Srbiji je takvo da većina jedinica lokalne samouprave ne predstavlja prirodnu i geografsku celinu, ekonomski povezan prostor, koji poseduje razvijenu i izgrađenu komunika-*

ciju među naseljenim mestima, niti predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja.

Posebno je značajna odredba čl. 4. Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije koja glasi – *Osnivanje novih jedinica lokalne samouprave, spajanje, ukidanje i promena teritorije postojećih jedinica lokalne samouprave, uređuje se u skladu sa kriterijumima predviđenim zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava, po prethodno održanom savetodavnom referendumu na teritoriji tih jedinica lokalne samouprave*. U obrazloženju Predloga Zakona u glavi III (*Objašnjenje pojedinačnih rešenja*), srpski zakonodavac konstatuje da postupku osnivanja, spajanja i ukidanja opština, kao i promeni njihove teritorije prethodi referendum savetodavnog karaktera koga raspisuje Narodna Skupština. U sledećoj rečenici srpski zakonodavac diskvalifikuje sadržinu i značaj tog referenduma – *Stav koji iznesu građani na referendumu, uzima se u obzir prilikom donošenja odluke, ali nije obavezujući za Narodnu skupštinu*. Ova dvosmislena i protivurečna rečenica ukazuje na jasan motiv srpskog zakonodavca da decentralizaciju i regionalizam treba podržati zarad partijsko-političke ideologije vladajuće koalicije iz koje je sastavljena tadašnja Vlada RS – koalicija DSS, DS i Nova Srbija.

Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine (*Službeni glasnik RS*, br. 6/02 i 101/07) ne sadrži odredbe o decentralizaciji i regionalizmu.

4. Jači regioni – jača Srbija

U poređenju sa ustavnopravnim odredbama Nemačke, Francuske, Španije, Norveške i drugih država članica EU, ustavnopravne odredbe vežećeg srpskog ustava su deklarativnog i jezički dvosmislenog karaktera. Zašto je to tako u srpskom ustavu? Ustavnopravne i zakonske odredbe o decentralizaciji i regionalizmu su deklarativnog i jezički dvosmislenog karaktera samo onda kada ljudi u državnoj vlasti mešaju privatne sa državnim interesima i potrebama. Uzrok takvog stanja u srpskoj državnoj vlasti je nepostojanje individualne samospoznaje o odvajanju ove dve grupe interesa u procesu vršenja državne vlasti i nepostojanje individualnih i socijalnih moralnih skrupula o zabrani zloupotrebe državne vlasti. Dakle, potrebna je edukacija srpskih političara u sve tri grane vlasti. Takođe, potrebno je decidirano i strikno propisivanje zakonske odgovornosti i sankcije za kršenje te odgovornosti za nosioce državne vlasti u Srbiji i stvaranje državnog efektivnog i efikasnog mehanizma za realizaciju važećih ustavnih i zakonskih normi i te zakonske odgovornosti. Naposletku, nameće se samo jedno liگیčno pitanje – *Kako će građani države Srbije poštovati njene važeće propise ukoliko to ne čine pojedinci – nosioci vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) te države?* Možda se odgovor na postavljeno pitanje može naći u poznatoj politiko-loškoj tezi – *Članovi vlade jedne države predstavljaju pojedince iz naroda, te se može reći da je vlada onakva kakav je narod ili da narod zasluзуje onakvu vladu kakav je on sam. Mislim da bi svaki građanin Srbije trebalo veoma ozbiljno*

da razmisli o navedenom. U prvom redu polazim od sebe, jer menjajući sebe ka boljem menjam i socijalno okruženje u kojem živim.

Prema rečima Rorza O. Salivana specijalnog predstavnika Svetske banke za jugoistočnu Evropu *od 75 država u razvoju i tranziciji sa stanovištvom većim od pet miliona, njih 63 se upustilo u neki oblik prenosa fiskalne vlasti sa centralne na niže organe državne vlasti. Taj proces se, čak, dešava i u tako centralizovanim zemljama kao što su kraljevine Jordan i Maroko, ali i u državama koje su bile u sferi sovjetskog uticaja.* Nažalost, Srbija se ne nalazi među ovih 63 država, a karakteristike srpske centralizovane fiskalne vlasti su: (1) zavisnost lokalnih organa vlasti od transfera i podele poreza sa centralim, republičkim, organima vlasti; i (2) skoro potpuni nedostatak snažnih sopstvenih izvora prihoda u jedinicama lokalne samouprave.

Upravo Vlada Srbije mora ozbiljno i temeljno raditi na promovisanju ideje decentralizacije i regionalizma u Srbiji. Ciljevi promovisanja ideje decentralizacije i regionalizma u Srbiji su: 1. afirmacija i promocija ideje regionalizma prema savremenim evropskim trendovima i iskustvima; 2. stručno obrazlaganje potreba za decentralizacijom i regionalizacijom Srbije, kao i implementiranje saradnje u regionu, pre svega civilnog društva; 3. upoznavanje sa praksom međuregionalnog povezivanja i saradnje u savremenoj Evropi i mogućnostima uključivanja bivših jugoslovenskih regija u nove tokove; 4. angažovanje stručnih grupa i pojedinaca na obradi tema iz oblasti regionalizma i lokalne demokratije; 5. organizovanje stručnih rasprava, tribina, konferencija, savetovanja i seminara o regionalizmu i funkcionisanju lokalne samouprave; 6. ostvarivanje prekogranične saradnje u okviru pojedinih regija na zajedničkim projektima nevladinih organizacija i lokalnih samouprava; 7. izdavanje stručnih časopisa, publikacija i biltena na temu regionalizma i jačanja lokalne samouprave; 8. pokretanje i jačanje komunikacije i dijaloga između manjinskih nacionalnih zajednica, mladih i medijskih organizacija; 9. podrška organizacijama koje tragaju za međuetničkim i regionalnim inicijativama između različitih sektora; 10. rad na poboljšanju društvenih odnosa u razumevanju i afirmaciji tolerancije i stabilnosti u regionu.

Zaključak

Kvalitativna i efikasna decentralizacija i regionalizacija mora biti deo strateškog plana razvoja Srbije, a taj plan mora kreirati naša izvršna vlast – Vlada RS uz pomoć profesionalaca – stručnjaka iz oblasti fiskalnog sistema. Istovremeno, svaki građanin Srbije mora biti potpuno svestan sadržaja, forme i značaja decentralizacije i regionalizacije Srbije, a građanska svest o decentralizaciji i regionalizaciji se može postići jedino kvalitetnom edukacijom i kvalitetnim informisanjem građana Srbije i konsenzusom svih političkih partija u Srbiji. Ekonomski stabilni i jaki regioni u Srbiji uslov su postojanja ekonomski stabilne i prosperitetne države Srbije.

Assist. Prof. Aleksandar Djuric, Ph.D.

Regions – economic parts in the state of Serbia

A b s t r a c t

In this paper the author analyzes the importance of development of local government in the process of European integration as a tool for accomplishing basic human rights in Serbia. Special attention is given to the comparative analysis of constitution concerning local governance (Articles 1, 3, 4, 12, 18, 19-81, 82-94, 176-193 and 194-205, RS Constitution) to constitute rights granted in the West European local governances (Germany, France, Spain, Norway and others). Even though constitutional legal act of directives on local governance in Serbian Constitution are of declarational character (Articles 176-178, except the article 192 of RS Constitution), the directives on local governance in foreign constitutions are of constitutional character.

Some international legal acts consist of constitutional directives on development and content of local governances in EU countries (for example: the Charter of the UN; the Charter EU on Local Government; the Charter EU on Regional Autonomy; International Pact on Civil and Political Rights; International Pact on Economic, Social and Cultural Rights and others).

The second basic question directly affecting the quality of content and development of local governances in our country and worldwide are decentralization and regionalization. Decentralization has to be taken as a creative process, not as a tool for fulfilling political ideology. Just as a mean of preventing political misuse, content and process of decentralization have to be regulated by law in details and supported and promoted via scientific forums, seminars and mass-media in Serbia. Such content and process of decentralization in Serbia should be the basic tool and mean of realization the primary (economic and legal) human rights in our country (for example: citizens in local governances have to be organized through local governmental institutions, tax administration and means of tax funds' disposal; foreign investments must be insured and secured through a developed system of legal and moral responsibilities of citizens and their local governmental authorities; or court and other governmental institutions in local governance must have proper human resources and professionals in order to respond to their professional functions on the level of local authorities; or development of entrepreneurship and small enterprises in correspondance to the economic need of a specific unit of local governance; etc.). This kind of decentralization in Serbia must be initiated by the Republic Executive Authorities (the Prime Minister and the Government of RS) with all *lege artis* disposable means and tools.

The content and procedure of decetralization in Serbia depend on the intentions and plans of it's citizens and it's executive authority.

Decentralization formed in this way will enable regionalization of Serbia. Organization of regions in Serbia should be founded on economical similarities in recourses of some units of local governance. The goal of regionalization is achieving equal development of all parts of Serbia. Regions should represent economically conected parts inside of a unique national economical system of Serbia.

The suggested Law on Decentralization and Regionalization of Serbia has to regulate all questions and legislative-legal responsibility of Serbian (republic and local) executive organs for conducting and implemeting of stated quality and decetralization in Serbia. Decentralization and regionalization of Serbia must not be the mean and tool for separation certain territories of Serbia.

Key words: regions – economic parts, human rights, decentralizations, regionalization, legislative-legal responsibility, Serbian economic growth

Literatura

1. Centar za regionalnu politiku Niš, <http://www.crp.org.yu/>
2. <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/predzakoni.asp>
3. Zakonom o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07.
4. Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07.
5. Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07.
6. Zakon o glavnom gradu, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07.
7. Zakon o ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/07.
8. Zakon o vladi, *Sl. glasnik RS*, br. 101/07.
9. Zakon o utvrđivanju nadležnosti autonomne pokrajine, *Službeni glasnik RS*, br. 6/02, 101/07 – dr. Zakon.
10. Zakonom o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik – Međunarodni ugovori RS*, br. 70/07.
11. Evropska povelja o regionalnoj autonomiji, <http://www.crp.org.yu/>
12. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05.
13. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, br. 120/04.
14. Ustav Srbije iz 2006, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
15. Vujaklija M., *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd, 1954.