

*Јелена Јеринић**

Правни факултет Универзитета Унион у Београду

УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ПОЛОЖАЈ БЕОГРАДА КАО ПРЕПРЕКА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ**

Сажетак

Неспремност да се у последњих неколико деценија учине значајнији кораци у реформи територијалне организације и система локалне самоуправе у Србији, неповољно утичу како на мале и неразвијене, тако и на велике и економски напредније општине и градове. У овом раду намера је ауторке да покаже да уставни и законски положај града Београда, у оквиру једностепеног и једнообразног система локалне самоуправе, између осталог, онемогућава и остваривање различитих механизма локалне демократије. Заробљен у оваквом систему, Београд и његове власти остају потпуно удаљене од грађана и грађанки. Неадекватност формалних механизма локалне демократије који су уграђени у законска решења о систему локалне самоуправе овде се превасходно показује на примеру уређења градских општина, које су у последњих двадесет година потпуно лишене самоуправних карактеристика, као и својеврсне факултативности месне самоуправе на нивоу главног града. Решење се види у свеобухватним изменама територијалне организације и система локалне самоуправе које, по свему судећи,

* Имејл-адреса: jelena.jerinic@pravnofakultet.edu.rs.

** Рад је заснован на усменом саопштењу истог назива на конференцији „Домети и могућности локалне демократије у Србији” која је одржана 6. и 7. априла 2023. године у организацији Сталне конференције градова и општина и Института за политичке студије.

захтевају измене Устава и које би главном граду омогућиле (најмање) положај другог нивоа локалне самоуправе. Подобност Београда да буде више од првостепене јединице локалне самоуправе може се потврдити и једноставном анализом поверених надлежности Града у одређеним областима, у којима он већ има положај другостепеног органа.

Кључне речи: локална самоуправа, територијална организација, град Београд, поверени послови, градске општине, месна самоуправа

УВОД

Иако се о томе говорило и писало, у протеклих двадесетак година доносиоци одлука у Србији нису показали спремност да предузму значајније подухвате у реформи територијалне организације и система локалне самоуправе у Србији. Чињеница је да Србија никада није усвојила свеобухватну стратегију децентрализације, иако су такви покушаји започињани, док су усвојени документи јавне политике нижег ранга, иако обилују важним предлозима, занемарени приликом усвајања закона из области локалне самоуправе.¹

У овом периоду територијална организација практично је остала нетакнута, а систем локалне самоуправе скоро у потпуности једнообразан (Milosavljević 2015, 21–27). Са друге стране, разлике између јединица локалне самоуправе, општина и градова, у величини и популацији су огромне, као и регионалне разлике у степену развијености (Milosavljević i Jerinić 2015, 402; Uvalić i Bartlett 2021, 2). Пропуштање да се реформа започне неповољно утиче како на мале и неразвијене, тако и на велике и економски развијеније општине и градове (Milosavljević 2015, 19).

¹ Илустративан пример у том погледу пружа Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године (PRLS 2021) који идентификује потребу „суштинске реформе изборног система” на локалном нивоу и организовање „дијалога са политичким странкама, стручном јавношћу, цивилним друштвом и грађанима о реформи изборног система”. То није узето у обзир приликом усвајања новог Закона о локалним изборима (ZLI 2022), који је изборни систем на локалном нивоу оставио нетакнутим, само седам месеци након што је Влада усвојила Програм.

Пошто се надлежности преносе и делегирају углавном линеарно, по тзв. моделу просечне општине (Milosavljević i Jerinić 2017, 28) - свим општинама и градовима подједнако, неразвијеност једних обично представља добар изговор да се због недостатка капацитета, чак и овим другим, далеко развијенијим, не препусти део послова из централног делокруга. Штавише, у последњих неколико година сведочимо рецентрализацији у неким областима (нпр. здравственој заштити Đurić 2021, 9–10).

Намера ауторке је да у овом раду укаже на то да уставни и законски положај града Београда, у оквиру једностепеног и једнообразног (монотипског) система локалне самоуправе, између осталог, онемогућава и остваривање различитих механизма локалне демократије. Стога се испитује какав је утицај законских решења о територијалној организацији и локалној самоуправи на остваривање локалне демократије, на примеру града Београда, тачније какав је њихов утицај на потенцијал остваривања локалне демократије.

ПРАВНИ ОКВИР

Формални механизми локалне демократије у систему локалне самоуправе

Под формалним механизмима локалне демократије овде се подразумевају они који имају непосредан основ у прописима, тачније Уставу и Закону о локалној самоуправи (ZLS 2021), не занемарујући чињеницу да је локална демократија далеко шири појам који обухвата и друге облике учешћа. Такође, анализа је ограничена на облике које грађанима и грађанкама омогућавају учешће у доношењу одлука - било непосредно, било посредно - те су из ње изостављени механизми консултовања грађана и јавне расправе који, иако јесу уређени нашим прописима, не пружају грађанима могућност да учествују у самом доношењу прописа – било као овлашћени предлагачи или као доносиоци одлука.²

Устав гарантује грађанима право на локалну самоуправу коју остварују непосредно или преко изабраних представника (Ustav Republike Srbije 2022, чл. 176), не улазећи у облике непосредног учешћа грађана на локалном нивоу, али се из одредбе о уставном начелу

² Превасходно Законом о планском систему Републике Србије (ZPS 2018).

суверености (Ustav Republike Srbije 2022, čl. 2) може закључити да су то засигурно референдум и народна иницијатива. Закон о локалној самоуправи, поред референдума и иницијативе, коју мимо Устава и посебног закона који их уређује, назива грађанском уместо народном, предвиђа и збор грађана као облик „непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе” (ZLS, čl. 67). Док је грађанска иницијатива механизам предлагања одлука локалних представничких тела, иницијатива и збор грађана су механизми у којима се грађани појављују као овлашћени предлагачи одлука које доносе локални органи.

Вредно је напоменути да на неким местима Закон о локалној самоуправи за ове облике користи термин „непосредна самоуправа” (ZLS, čl. 11. st. 2 i čl. 67. st. 2) што је адекватнији термин од „учешћа грађана у одлучивању”, јер се у њему препознаје уставно начело народне (грађанске) суверености - када ове механизме користе, грађани и грађанке власт врше, а не само учествују у њеном вршењу (о томе и Milosavljević i Jerinić 2020, 297).

Нема новијих анализа праксе примене ових механизма на нивоу локалне самоуправе (на пример, Mojsilović 2011), али су оне раније спроведене указивале на то да се они користе, односно спроводе релативно ретко (а то посебно важи за грађанске иницијативе), те да је њихова реализација повезана са бројним организационим, али и правним проблемима.³

Сиромашна пракса ових облика непосредног учешћа између осталог је била резултат захтевног правног оквира, посебно када је у питању прикупљање потписа за народну иницијативу (Milosavljević, Popadić i Logar 2006, 42–43). Нови Закон (ZRNI 2021), мотивисан превасходно плановима за измену Устава није донео жељено растерећење, посебно када је у питању локални ниво. Није било тешко направити унапређења у односу на важећи закон који је донет 1994, али иако унапређења постоје, новим законом учињени су и кораци уназад, због чега нови закон неће подстаћи ширу примену народне иницијативе, посебно на локалном нивоу.

³ Тако је, на пример, Уставни суд још 2016. године указао Народној скупштини на чињеницу да Закон о референдуму и народној иницијативи из 1994. године који је тада био на снази није усклађен са Уставом из 2006. године посебно истичући да „постојеће решење онемогућава остваривање и заштити Уставом зајемченог права на референдум и народну иницијативу” (допис Уставног суда од 16. јуна 2016. године, код ауторке).

На пример, Закон предвиђа велики број бирача за иницирање обавезног покрајинског или локалног референдума (ZRNI 2021, чл. 15). За покрајину је то 30.000 бирача (што је број бирача који је Уставом предвиђен за предлагање закона), а за локалну самоуправу 10% (како је предвиђено и Законом о локалној самоуправи), што би, без ограничења која поставља Закон о главном граду, у Београду било преко 160.000 бирача - више него што је Уставом предвиђено за захтевање референдума из надлежности Народне скупштине (100.000 бирача). Закон није умањио број потписа потребан за народну иницијативу на локалном нивоу, па ће тешко утицати на мотивацију грађана да чешће иницирају промену прописа. За разлику од броја потписа за иницирање доношења закона, односно републичког референдума које предвиђа Устав, за локални ниво је тај број прописан законом, те није било посебне препреке да се то промени. Тај број је прописан Законом о локалној самоуправи и износи 5% бирача (ZLS, чл. 68), док је Законом о главном граду то препуштено самом Граду, с тим да број не може бити мањи од 30.000 бирача (ZGG 2021, чл. 45), што је Београд и преузео као потребан број у свом статуту (Statut grada Beograda 2019, чл. 111). Поређења ради, према Пословнику о раду Скупштине АПВ тај број 10.000 бирача (PS APV, чл. 133). Из ових примера јасно је да Закон о референдуму и народној иницијативи не узима у обзир карактеристике нашег система локалне самоуправе, а још мање неуједначеност у величини јединица локалне самоуправе, што се може објаснити чињеницом да превасходни циљ његовог доношења није било уређење ове материје на локалном нивоу.

Правила за спровођење народних иницијатива и даље су компликована и садрже непотребна ограничења. На нека је указала и Венецијанска комисија у свом мишљењу о овом закону, посебно на непотребну ригидност поступка прикупљања потписа за народну иницијативу (нпр. обавеза да се посебно обележава место где се прикупљају потписи, што онемогућава прикупљање потписа „од врата до врата” и сл.) (Venice Commission 2021, 18). У контексту локалне самоуправе и у комбинацији са прописима о локалној самоуправи, могла би се анализирати и њихова усклађеност са принципима Европске повеље о локалној самоуправи, а посебно са њеним Додатним протоколом о праву да се учествује у пословима локалних власти (ZPDPEPLS 2018).

Зборови грађана су специфичан начин партиципације или боље речено непосредне самоуправе који је у нашем праву својствен једино локалној самоуправи и на другом нивоу власти не постоји. По свом дејству имају исте ефекте као народна иницијатива, јер се одлуке усвојене на зборовима сматрају предлозима у формалном смислу и ако се односе на предлоге аката које усваја скупштина општине (или града) она се о њима обавезно изјашњава, али је једноставнија за организовање и мање формализована од народне иницијативе (Milosavljević i Jerinić 2020, 306–308). Са друге стране, зборови су механизам ширег опсега од референдума и народне иницијативе, јер се на њима могу усвајати и захтеви и предлози који се упућују другим локалним органима и службама, а не само скупштини.

Зборови имају свој узор у класичним облицима директне демократије, с тим што им је значај мањи, јер се на њима не доносе одлуке, већ се само предлажу. Код нас су кроз историју имали различите облике - од сеоских зборова у 19. веку до зборова радних људи и грађана у месним заједницама (Milosavljević i Jerinić 2020, 307). И данас се у територијалном смислу најчешће поклапају са територијом месних заједница, те се у комбинацији ова два облика самоуправе могу тражити идеје за јачање локалне демократије. Да ли ће до тога и доћи зависи од детаљнијег локалног уређивања начина сазивања, рада и утврђивања ставова збора што је Закон о локалној самоуправи препустио локалним статутима или одлукама скупштина општина (ZLS 2021, чл. 69 ст. 5). Нажалост, решења у многим важећим статутима нису формулисана тако да подстичу сазивање и одржавање зборова - на пример, у многима је сазивање поверено председницима општина, односно председницима скупштина општина,⁴ односно није предвиђена могућност сазивања од стране грађана. Слично, у неки статутима налазе се престоги услови за кворум за одлучивање збора (нпр. од 30% бирача на територији за коју се збор сазива), што имајући у виду, на пример податке о излазности на локалне изборе у последњих неколико изборних циклуса, али и стање бирачких спискова, може да буде равно фактичком онемогућавању зборова (Milosavljević i Jerinić 2020, 308–309).

Поред ових механизма, правни оквир предвиђа још неке институте који омогућавају грађанима и грађанкама посредно или

⁴ Односно, градоначелницима или председницима скупштина градова, у градовима.

непосредно учешће у одлучивању - у градовима, градске општине, односно облике месне самоуправе, у свим јединицама локалне самоуправе.

Месна самоуправа више није уставна категорија, већ је уређена једино у Закону о локалној самоуправи (ZLS, чл. 72–77), док Устав помиње градске општине, али су и оне детаљније уређене законом. У југословенским уставима из 1963. и 1974. месна заједница имала је запажено место (Dimitrijević 1972, 27–41; Vlatković 1999), али је из Устава СР Србије из 1990. нестала, што је потврђено и Уставом из 2006, па је месна самоуправа спала на законско уређивање. У законима о локалној самоуправи донетим након 2000. године, то уређивање није било такво да поспешује образовање месних заједница, односно њихову делотворну самоуправу, већ се у пракси десило својеврсно одумирање месне самоуправе, што је резултат како статутарног уређивања на локалном нивоу, тако и практичне примене законских решења. У светлу преовлађујуће праксе преписивања законских одредаба у локалне статуте, без њихове даље разраде, али и суштински погрешног разумевања појма месне самоуправе, посебно су истакнути проблеми који се односе на: ускраћивање права грађанима на изјашњавање о потреби месног организовања; игнорисање специфичности појединих месних заједница (посебно сеоских и градских); неспремност да се из локалног буџета издвоје средства за делотворан рад месних заједница, што доводи и до немогућности да месне заједнице обављају поверене послове из круга општинских надлежности чак и када до поверавања дође; као и настојање општинских органа да непосредно утичу на рад органа месне самоуправе (Vukelić 2006, 43–45). Последњи проблем био је предмет испитивања и Уставног суда који је ставио ван снаге одредбе статута и других општих аката бројних општина и градова, првенствено због недозвољеног мешања, односно контроле рада изабраних органа месне самоуправе, које се неретко огледало и у распуштању тих органа од стране извршних или представничких органа општине или града, што је супротно духу месне самоуправе и није било утемељено у закону. Измене Закона о локалној самоуправи из 2018, између осталог су, усмерене и на отклањање такве праксе (Milosavljević i Jerinić 2020).

Са друге стране, иако јесу уставна категорија (иако искључиво на нивоу помињања у Уставу), градске општине немају ништа бољу „нормативну судбину” од месних заједница. Републичким уставом

из 1990. градске општине су практично сведене на просте „делове града”, јер је њихово образовање постављено као услов за статус града, што је негде довело и до њиховог вештачког успостављања, без изабраних органа и конкретних надлежности (некадашњи примери Новог Сада и Крагујевца).⁵ Важећи устав више не предвиђа овај услов за образовање града, што је последично довело и до повећања њиховог броја са пет на 29 (укључујући Београд), а његовим доношењем градске општине су и изричито изгубиле статус јединица локалне самоуправе (Milosavljević i Jerinić 2017, 19–20).

Из угла Закона о локалној самоуправи, градске општине готово да не постоје, што је видљиво на први поглед јер он садржи готово идентичну формулацију из Устава (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 189 st. 3), без икаквог ближег уређивања (ZLS 2021, čl. 25). Тиме се уређивање организације, начина избора органа и надлежности градских општина у потпуности препушта локалним статутима. Не улазећи у исправност оваквог законодавног приступа, на овом месту може се само рећи да, с обзиром на навикнутост наших јединица локалне самоуправе на детаљне законске смернице, чак и у оквиру њиховог несумњивог самоуправног поља, овакав приступ доводи до различитих локалних решења (Milosavljević i Jerinić 2021), а могло би се даље анализирати колико то доприноси истинском разумевању карактера градских општина, подршци њиховој самоуправниости и, коначно, развоју локалне демократије.

Другачији приступ има Закон о главном граду, што је детаљније приказано испод, али и други закони који непосредно уређују надлежности градских општина - или тако што нека питања из надлежности града утврђују као послове у делокругу градских општина или утврђују да градске општине имају у некој области надлежности једнаке надлежностима општина и градова, односно предвиђају могућност да се неки послови градским статутом повере градским општинама. Такве примере налазимо у Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (ZVS 2018). Постоје и примери закона који непосредно градским општинама поверавају неке послове државне управе, као што је то раније био случај са Законом о планирању и изградњи (ZPI 2023), а сада је практично омогућено једино београдским општинама (јер су

⁵ У новије време (2010-2014) градске општине образоване су и у Пожаревцу (Костолац), Врању (Врањска Бања) и Ужицу (Севојно).

те одредбе ЗПИ брисане, а Законом о главном граду омогућено да Београд статутом те послове повери својим градским општинама).

Положај града Београда

Када је у питању Београд, он за разлику од многих главних градова у Европи, нема посебан статус у смислу посебног нивоа или типа јединице локалне самоуправе, нити статус метрополи-тенског региона, већ је препознат само као главни град. У Београду живи скоро 25 одсто становништва Србије и он има скоро исто толико становника колико и Војводина (RZS 2022). Међутим, он је само јединица локалне самоуправе и због карактеристика система припада истом и једином нивоу локалне самоуправе као и најмање општине, има исте органе и у највећој мери исте изворне надлежности.

Уставом је предвиђено да је главни град посебна јединица локалне самоуправе, поред општина и градова, да се његов статус уређује посебним законом и статутом и да има исте надлежности као градови и општине, а да му се законом могу поверити нови послови. Након доношења Устава из 2006. године, било је иницијатива да се статус градова и Београда разликује од других ЈЛС, као и касније, када се чинило да ће бити усвојена државна стратегија децентрализације (Milosavljević i Jerinić 2016).

Многе одредбе Закона о главном граду су у ствари идентичне Закону о локалној самоуправи, а одређене разлике постоје у одредбама о надлежностима и територијалној организацији града. За разлику од других градова, Београд нема могућност да бира да ли ће имати градске општине или не, јер је њихово постојање утврђено самим Законом о главном граду. Изменама из 2019. седам београдских општина које традиционално називамо „приградским” (иако то више не чине градски прописи због текстуалног тумачења одредаба садашњих ЗЛС и ЗГГ) издвојене су тако што им је омогућено да уз сагласност града оснивају своја комунална предузећа (ZGG 2021, чл. 6).

(НЕ)АДЕКВАТНОСТ ЗАКОНСКИХ РЕШЕЊА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У БЕОГРАДУ

Неадекватност формалних механизма локалне демократије који су уграђени у законска решења о систему локалне самоуправе и граду Београду може се првенствено показати на два примера. Једно се односи на уређење градских општина, које су у последњих двадесет година потпуно лишене самоуправних карактеристика, а друго на својеврсну факултативност месне самоуправе на нивоу главног града и на њен садашњи положај.

Могло би се претпоставити да ови механизми - градске општине и месне заједнице - нуде могућности за приближавање органа Града грађанима и грађанкама и да тако доносе повећање утицаја грађана на доношење одлука, те да се могу посматрати као механизми који јачају локалну демократију. Са друге стране, само њихово нормативно уређење не пружа довољно гаранција да се кроз њих делотворно остварује локална демократија.

Територијална организација у Србији практично није мењана од 1960-их година (тачније, након 1961. односно 1963. у централној Србији и Војводини основане су две општине - Лапово 1991. и Сремски Карловци 1989, односно десет општина на Косову) (Milosavljević i Jerinić 2015, 412–413). Промена која се догодила 2007. године и касније, доношењем и изменама Закона о територијалној организацији (ЗТО 2020) када су неке општине добиле статус града, не представља промену у територијалној организацији, нити је то довело до промена у систему локалне самоуправе (Milosavljević i Jerinić 2020, 33).

Београдске општине

Београд је традиционално подељен на градске општине, које у садашњем режиму немају положај јединице локалне самоуправе. Садашња подела Београда на градске општине практично постоји од 1977. године када је Законом о територијалној организацији општина предвиђено да територију града Београда чини 16 општина. Статус седамнаесте градске општине је 2004. добио Сурчин (Milosavljević i Jerinić 2020, 165).

Неке од ових општина имају велики број становника, чак и већи од неких градова у Србији, али како нису јединице локалне самоуправе, могу да обављају само оне послове из изворне надлежности Београда које им је он поверио и тиме обављају знатно ужи круг послова од општина, од којих неке имају мање од 10.000 становника.

Дакле, оно што је кључна карактеристика садашњег положаја градских општина јесте да оне немају самоуправни карактер, тачније немају своје надлежности, па самим тим кроз њих ни грађани не утичу пресудно на доношење одлука у тој локалној средини.

Иако Устав препознаје Град Београд као посебну јединицу локалне самоуправе, закони сужавају, односно онемогућавају маневарски простор за остваривање тог посебног положаја. Тачније, разлике у надлежностима, између Београда и других јединица локалне самоуправе, када су у питању изворне надлежности су занемарљиве, ако се узму у обзир просторне, економске и све друге разлике између Београда и осталих општина и градова, док су у погледу поверених надлежности разлике веће, тако стварају привид да Београд има више надлежности од других јединица локалне самоуправе, иако се ради о надлежностима у којима Република има пуну контролу (Milosavljević i Jerinić 2021, 162–168).

Као изузетак се потенцијално могу разматрати поверене надлежности другостепеног одлучивања (у ограниченом броју случајева, рецимо у области планирања и изградње, издавања грађевинских дозвола за мање објекте или озакоњење) у којима су градске општине изричито законом предвиђене као првостепени органи или као потенцијални првостепени органи, ако град тако одлучи.

Законом о планирању и изградњи граду Београду поверено је решавање у другом степену о решењима о грађевинским дозволама које издају градске општине (ZPI 2023, чл. 139 ст. 3). Слично, Закон о озакоњењу објеката предвиђа да градови који у свом саставу имају градске општине, могу поверити спровођење поступка озакоњења градским општинама, што је у овом тренутку учинио само град Београд (Statut grada Beograda 2019, чл. 77), а да се статутом града одређују објекти за које градска општина може донети решење о озакоњењу (ZOO 2023, чл. 12 ст. 3–4). У овим областима, измене прописа су честе,⁶ а неке од измена односиле су се управо на про-

⁶ На пример, Закон о планирању и изградњи, у време писања коначне верзије овог текста измењен је 13. пут од свог усвајања.

мене у надлежностима на нивоу града Београда, односно омогућавање и одузимање градским општинама одређених надлежности. Међутим, у образложењима предлога тих измена готово никад се не налази детаљно образложење из ког би се могло закључити да је предлагачу (Влади) јасна специфична природа градских општина унутар система локалне самоуправе и њихово функционисање, те да ли су измене мотивисане неком детаљном анализом њиховог функционисања.⁷

У надлежностима у области планирања и изградње, Београд се практично ставља на ниво који има Аутономна Покрајина Војводина, јер су и њој овим прописима поверене исте те надлежности (ZPI 2023, чл. 139 st. 2).

На положај градских општина, утиче својеврсна централизација унутар Града којој доприносе, с једне стране прописи Града, а са друге, републички прописи који углавном не препознају градске општине као актере, понекад чак и мимо решења која би се чинила разумним са становишта свакодневног живота. Централизација унутар града постиже се статутом града Београда који утврђује послове градских општина, као и начин њиховог финансирања (Statut grada Beograda 2019, чл. 77, 91). Примери из републичких прописа укључују централизацију грађевинске инспекције од 2018. године изменама Законом о планирању и изградњи (ZPI 2023, чл. 192); онемогућавање оснивања комуналних предузећа централним градским општинама комбинацијом примене Закона о јавним предузећима из 2018. године (ZJP 2019, чл. 3) и поменутих измена Закона о главном граду. Тако чини и Закон о матичним књигама који предвиђа да послове вођења матичних књига могу обављати само управе јединица локалне самоуправе (општина и градова), односно градска управа града Београда (ZMK 2018, чл. 6), па су матичари за које би свако претпоставио да су службеници градских општина у ствари службеници Града.

Све то чини да градске општине нису место одлучивања, па самим тим нису ни место на које грађани и грађанке могу да усмеравају своје активности ако желе да учествују у доношењу одлука.

⁷ Нпр. образложење Предлога закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката из 2018. године.

Месна самоуправа у Београду

Месна самоуправа у граду Београду има специфичан положај, јер сам Закон о главном граду садржи одређене изузетке (ZGG 2021, чл. 49) у односу на режим предвиђен системским Законом о локалној самоуправи. Прописано је да се могу образовати месне заједнице и други облици месне самоуправе, да се начин њиховог образовања и укидања уређује статутом Града и да градске општине могу одлучити о њиховом образовању и укидању (ZGG 2021, чл. 50). Изузетак се, дакле, састоји не само у препуштању градским општинама да одлучују о образовању облика месне самоуправе, већ и у томе што је установљена (само) могућност њиховог образовања, како за градска тако и за сеоска насеља - а не и обавеза образовања за сеоска насеља, како стоји у Закону о локалној самоуправи (ZLS 2021, чл. 72 st. 1), што није занемарљиво иако се Београд сматра доминантно урбаном средином.

Надаље, Закон о главном граду озбиљно одступа од Закона о локалној самоуправи, предвиђајући посредни избор савета месне заједнице од стране скупштине градске општине, на предлог збора грађана који се сазива за подручје месне заједнице и може предложити највише двоструко већи број чланова савета (ZGG 2021, чл. 50a). Имајући у виду ограничену употребу зборових грађана уопште, а посебно у Београду, на овај начин се само формално укључују грађани и грађанке, док се суштински одлучивање о њиховим представницима у месним заједницама препушта политичком органу градске општине.

Одлуке о месним заједницама, као акти о њиховом образовању у складу са ЗЛС и ЗГГ, које доносе скупштине градских општина постоје и формулисане су на идентичан начин, посебно када су у питању послови месних заједница. У поређењу са месним заједницама у другим општинама у Србији – онима које имају статус јединица локалне самоуправе - месне заједнице у београдским општинама практично немају никакве стварне надлежности. То је једноставна последица чињенице да ни градске општине немају своје надлежности, па и немају шта да им повере.

Са друге стране, не може се прихватити аргумент да месне заједнице у Београду нису потребне, јер у њему већ постоје градске општине. Првенствено, градске општине нису облици самоуправе, док је то изричито предвиђено Законом о локалној самоуправи за

месне заједнице и друге облике месне самоуправе (ZLS 2021, 72), па самим тим не уживају исти степен заштите. Практично, предвиђајући градске општине као једноставне делове града, без самоуправних својстава, а истовремено смештајући одлучивање о образовању облика месне самоуправе у руке градских општина, Закон о главном граду, лишава грађане и грађанке Београда једног важног механизма учешћа у вршењу јавних послова. Такође, треба имати у виду да су београдске општине по својој величини (територије и броја становника) веће од просечне општине у Србији (Pešović 2019, 116–117) што само по себи налаже поделу на месне заједнице.

Закључак: где се могу тражити потенцијална решења?

Како је читава конструкција која се односи на описане механизме локалне демократије последица анахроног система локалне самоуправе који је једноступен (па самим тим постоји ограничен број могућности за дељење тог једног степена), као почетак решења изложених проблема намеће се реформа система локалне самоуправе и то кроз увођење двостепености локалне самоуправе и регионалне самоуправе (што би могло да укључује и територијалну аутономију), уз препознавање Београда као региона. То би, наравно, захтевало и измене Устава, пошто се показало да садашња решења нису довољно флексибилна да омогуће овакву реформу.

И сама двостепеност, без увођења Београда као региона, омогућила би да барем градске општине добију самоуправни карактер, мада остаје чињеница да оне данас, барем у просторном смислу, превазилазе по територији и бројности становништва неке градове који би, по природи ствари, добили статус другог степена локалне самоуправе.

Двостепени систем локалне самоуправе, уз додаток регионалног нивоа, омогућио би јаснију расподелу надлежности које би могле да се расподељују на нивоу градских општина и, даље, других облика самоуправе, у нашем случају месних заједница, што би требало да омогући и грађанима и грађанкама да своје учешће усмере на места одлучивања која су им ближа и приступачнија.

Заробљен у оваквом систему, Београд и његове власти остају потпуно удаљене од грађана и грађанки. Главни град, наравно, пати од свих недостатака повезаних са ригидним и претерано захтевним нормативним решењима у погледу организовања зборова

грађана и спровођења народне иницијативе и референдума, која је и сама неопходно мењати. Међутим, решења из Закона о главном граду додатно доприносе оваквом стању, чинећи Београд још мање нормативно спремним за развој локалне демократије.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law [Venice Commission], Serbia: Urgent opinion on the Draft law on the referendum and the people's initiative, 18 October 2021. CDL-AD(2021)033.
- Dimitrijević, Momčilo. 1972. „Mesna zajednica - elemenat socijalističke demokratije.” *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu* 11 (27): 27–41.
- Dulabić, Vedran, i Jelena Jerinić. 2021. “Public Participation in Local Public Action in Croatia and Serbia.” In *Democratic and Electronic Changes in Local Public Action in Europe: REvolution or E-volution?*, eds. Marig Doucy et al., pa, al., 111–129. Bayonne: Institut francophone pour la justice et la démocratie.
- Đurić, Predrag. 2021. *Na šta mislimo kada kažemo... Novi zdravstveni sistem*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
- Jerinić, Jelena, i Milosavljević, Bogoljub. 2019. „Normativna ovlašćenja organa lokalne samouprave u Srbiji.” *Pravni zapisi* 10 (2): 399–412.
- Milosavljević, Bogoljub, Popadić, Dragan, i Svetlana Logar. 2006. *Učešće građana na lokalnom nivou – Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Milosavljević, Bogoljub. 2015. *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804–2014*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Milosavljević, Bogoljub, and Jelena Jerinić. 2015. “Territorial Organisation of the Republic of Serbia—Possibilities for Reform.” *Serbian Architectural Journal* (7): 401–419.
- Milosavljević, Bogoljub, and Jelena Jerinić. 2016. “Status of Serbian towns in the light of recent efforts towards a national decentralisation strategy.” *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 16 (1): 77–106.

- Milosavljević, Bogoljub, i Jelena Jerinić. 2017. *Ustavnopravni položaj lokalne samouprave: Ustav Republike Srbije u uporednoj evropskoj perspektivi*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Milosavljević, Bogoljub, i Jelena Jerinić. 2020. *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*. Beograd: Službeni glasnik.
- Mojsilović, Miloš. 2011. *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom - Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*. Beograd: OSCE Mission to Serbia.
- Pešović, Marija. 2019. „Gradske opštine u Republici Srbiji.” *Pravni zapisi* 1: 101–124.
- Poslovnik o radu Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine [PS APV]. 2018. „Službeni list AP Vojvodine”, br. 60/2018.
- Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine [PRLS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 73/2021)
- Republički zavod za statistiku [RZS]. 2022. Prvi rezultati Popisa stanovništva, domaćinstva i stanova 2022. Poslednji pristup 20. jula 2023. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221350.html>.
- Statut grada Beograda, „Službeni list grada Beograda”, br. 39/2008, 6/2010 i 23/2013, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 7/2016 - odluka US i „Sl. list grada Beograda”, br. 60/2019.
- Uvalić, Milica, and Will Bartlett. 2021. *Regional disparities and regional development policies in Serbia*. Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/2006, 115/2021 (Amandmani I-XXIX) i 16/2022.
- Vlatković, Milan. 1999. „Mesna zajednica: uređenje, problem i pravci.” *Pravo - teorija i praksa* 16 (1): 15–26.
- Vukelić, Zorica. 2006. *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Zakon o glavnom gradu [ZGG], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 37/2019, 111/2021 - dr. zakon.
- Zakon o javnim preduzećima [ZJP], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 15/2016 i 88/2019.
- Zakon o lokalnoj samoupravi [ZLS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2026 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon.

Zakon o lokalnim izborima [ZLI], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 14/2022.

Zakon o matičnim knjigama [ZMK], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018.

Zakon o ozakonjenju objekata [ZOO], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 96/2015, 83/2018, 81/2020 - US, 1/2023 – US i 62/2023.

Zakon o planiranju i izgradnji [ZPI], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 72/2009, 81/2009 - ispravka, 64/2010 - US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - US, 50/2013 - US, 98/2013 - US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon, 9/2020, 52/2021 i 62/2023.

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije [ZPS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/2018.

Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti [ZPDPEPLS], „Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori”, br. 8/2018.

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi [ZRNI], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 111/2021 i 119/2021.

Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama [ZVS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 87/2018.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije [ZTO], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 - dr. zakon.

Jelena Jerinić*

Law School Belgrade, Union University

**CONSTITUTIONAL AND NORMATIVE POSITION
OF BELGRADE AS AN OBSTACLE
IN THE EXERCISE OF LOCAL DEMOCRACY**

Resume

During the last few decades, the reluctance to take significant steps in the reform of territorial organization and local self-government system in Serbia had an adverse effect on both small and underdeveloped, as well as large and economically more developed municipalities and towns. In this paper, the author's intention is to show that the constitutional and legal position of the City of Belgrade, within the framework of a single-level and uniform system of local self-government, among other issues, prevents the implementation of various mechanisms of local democracy, as regulated by Serbian laws. Trapped in such a system, Belgrade and its authorities remain completely distant from citizens. The inadequacy of formal mechanisms of local democracy which are incorporated into the legal solutions on the system of local self-government is primarily shown here on the example of the organization of city municipalities, which during the last twenty years have been completely devoid of self-governing characteristics, as well as the specific form of optionality in the establishment of local community units (*mesne zajednice*) at the level of Belgrade, as the country's capital. Solutions could be sought in comprehensive reforms to territorial organization and the system of local self-government, which, apparently, would require changes to the Constitution, and which would enable the capital city to (at least) have the position of the second tier of local self-government. Belgrade's aptness to be more than a first-level unit of local self-government can be confirmed by a simple analysis of tasks delegated to the City in certain areas of competence, in which it already has the position of a second-tier

* E-mail address: jelena.jerinic@pravnofakultet.edu.rs.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

administrative authority (e.g. urban planning and construction, legalization of immovable property or citizens registers).

Keywords: local self-government, territorial organisation, City of Belgrade, delegated tasks, city municipalities, local community units