

**ДАРКО ГОЛИЋ\***  
**ЈОКО ДРАГОЈЛОВИЋ\*\***  
Правни факултет за привреду и  
правосуђе  
Нови Сад

УДК 339.92  
Прегледни рад  
Примљен: 05.05.2018  
Одобен: 29.05.2018  
Страна: 623-638

## **ПРАВО НА ПРЕКОГРАНИЧНУ САРАДЊУ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ ЈЕДИНИЦА У СРБИЈИ\*\*\***

**Сажетак:** Прекогранична сарадња у Европи има велики значај и још веће могућности, посебно у ситуацији када државне границе постају флексибилне, а економске и друштвене потребе превазилазе националне оквири. Устав Србије гарантује право на прекограничну сарадњу јединицама локалне самоуправе и аутономним покрајинама. То право представља компоненту њихове аутономности, односно самоуправности. Иако је уставна гаранција идентична, природа ових јединица захтева различита законска прецизирања права на прекограничну сарадњу. Оно подлеже извесним ограничењима, у погледу којих се у непосредној прошлости јавио низ спорних питања, која, упркос уставносудској интервенцији, ни данас нису недвосмислено решена. С тим у вези неопходно се осврнути на правни оквир овог питања која је утврђен Уставом, законима и Статутом АПВ, а посебно на ставове Уставног суда који представљају оквир и смерницу за утврђивање садржаја и форме права на прекограничну сарадњу.

**Кључне речи:** прекогранична сарадња, децентрализоване јединице, територијална аутономија

### **Увод**

Право на прекограничну сарадњу данас представља компоненту децентрализације и стандард у институционализацији локалне самоуправе, али и виших територијалних заједница, посебно територијалних аутономија. Ипак, његов оквир је релативно узак, подложен националним ограничењима, оптерећен недостатком искустава, процедура и организационих облика путем којих би се она одвијала. Упркос томе, прекогранична сарадња и на постојећем ни-

---

\* Е-маил, телефон

\*\* Пројекат одобрен...

\*\*\* Рад је резултат истраживања у оквиру краткорочног пројеката од посебног интереса за одрживи развој у АП Војводини у 2017. години, под називом „Анализа нормативног оквира и праксе прекограничне сарадње АП Војводине као детерминанте одрживог развоја“ (бр. 142-451-2696/2017-01), финансираног од стране Покрајинског секретаријата за високо образовање и научноистраживачку делатност.

воу има велики значај и још веће могућности, посебно у ситуацији када економске и друштвене потребе превазилазе националне оквири.

У том контексту се говори о еврорегионима, као релативно новијој појави прекограничног повезивања различитих територијалних заједница у различитим формама и са различитим циљевима, који поред административне добија и извесну политичку конотацију.<sup>1</sup> Различити институционални облици прекограничног повезивања у сваком случају за циљ имају обезбеђење унапређење сарадње у пограничним регијама.

Као носиоци прекограничне сарадње најчешће се јављају јединице самоуправе у различитим земљама. Међутим, ови субјекти често немају способност да успостављају формализовану сарадњу прекограничног карактера која би се односила развојне функције и резултирала заједничким политикама или пројектима. Право на формализовану прекограничну сарадњу се не подразумева самим субјективитетом локалне самоуправе, као универзалне, али ипак изведене, а не оригинарне творевине. Нужно је постојање изричитог правног основа да би децентрализоване јединице могле да закључују уговоре са институцијама из стране земље који би имали правно дејство. Такве норме често не постоје, или су само начелног карактера, што је кључни разлог зашто је прекогранична сарадња најчешће заснована на неформалним односима. Када је реч о садржини, прекогранична сарадња обухвата локалне или регионалне надлежности и пре свега се односи на практичне проблеме свакодневног живота грађана.<sup>2</sup>

Устав Србије гарантује право на прекограничну сарадњу јединицама локалне самоуправе и аутономним покрајинама. Оно подлеже извесним ограничењима, у погледу којих се у непосредној прошлости јавио низ спорних питања, која, упркос уставносудској интервенцији, ни данас нису недвосмислено решена. С тим у вези неопходно се осврнути на правни оквир овог питања која је утврђен Уставом, законима и Статутом АПВ, а посебно на ставове

---

<sup>1</sup> Еврорегиони могу представљати неформалне асоцијације без статуса правног лица, у облику сталних конференција за прекограничну сарадњу или као радне заједнице (најчешће имају ограничене циљеве - промоција међународног разумевања и културе, размена искустава). Еврорегиони могу имати и статус правног лица према националном праву једне земље или на основу међудржавног споразума и то као асоцијација или фондација. Према сложености прекограничних активности могу бити они који су ограничени само на размену информација или на изразу заједничких студија, док други еврорегиони управљају или учествују у реализацији конкретних прекограничних пројеката. Према карактеру учесника у сарадњи, разликују се еврорегиони који су основани од стране локалних и регионалних власти и еврорегиони који укључују мешовите структуре (покрајине или федералне јединице сарађују са општинама, или су то са једне стране државе – Луксембург- док су са друге стране регионални ниво или виши степен самоуправе). Више о томе у: Лазаревић, Г., Кнежевић, И., Божић, Р., (2011). *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, стр. 42-44.

<sup>2</sup> У преамбули Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти из 1980. године се, између осталог, наводи циљ њеног доношења који се састоји у обезбеђењу јединства и сарадње чланица Савета Европе. У истом делу се навод: „Имајући у виду у остварењу овог циља потенцијални значај сарадње између територијалних заједница или власти у пограничним областима у сфери регионалног, урбаног и сеоског развоја, заштите животне средине, побољшања јавних објеката и међусобне сарадње у ванредним ситуацијама“.

Уставног суда који представљају оквир и смерницу за утврђивање садржаја и форме права на прекограничну сарадњу.

## Субјекти и предмет прекограничне сарадње

У условима када државне границе у Европи губе свој историјски значај, са мноштвом механизма којима се омогућава јединствен економски и хомогенизован правни простор, као и сазревања свести о глобалним проблемима, развија се и потреба за интензивирањем сарадње која ће обухватати субјекте свих нивоа власти. Уосталом, идеја о хармонизованом правном и јединственом економском простору на европском континенту не може бити реализована без учешћа свих субјеката који располажу одговарајућим надлежностима, односно у оквиру којих се обликује одређена политика и врше јавни послови. Питања животне средине, инфраструктуре, комуникација, пољопривреде, туризма, образовања, културе, здравства, социјалне заштите или заштите у ванредним ситуацијама, само су нека од питања која нужно захтевају развој прекограничне сарадње субдржавних нивоа, сходно њиховој улози у конкретном политичком систему.

Прекогранична сарадња децентрализованих јединица предмет је интересовања и Европске уније и Савета Европе, које је резултирало усвајањем оквирних докумената у овој области. Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти из 1980. године, тзв. Мадридска конвенција, Савета Европе, садржи обавезу држава потписница да олакшају и развијају прекограничну сарадњу између својих субдржавних територијалних заједница или власти. Комитет региона, као саветодавно тело ЕУ које представља регионалне и локалне власти из земаља ЕУ, усвојио је 2002. године дефиницију прекограничне сарадње која превазилази оквире Мадридске конвенције<sup>3</sup>. По дефиницији, „Прекогранична сарадња подразумева билатералну, трилатералну или мултилатералну сарадњу између локалних и регионалних власти (установе и приватни субјекти такође могу бити укључени у прекограничну сарадњу), који се налазе у географски суседним областима. То важи и у случају подручја која су одвојена морем.“ Оба документа предвиђају да се прекогранична сарадња односи на надлежности територијалних заједница или власти како су оне дефинисане домаћим законодавством (локалне и регионалне функције), у функцији њиховог развоја, с тим да се националним законодавством поједини облици, субјекти или питања могу искључити.

<sup>3</sup> Мадридска конвенција из 1980. предвиђа: „За потребе ове Конвенције прекогранична сарадња означава договорену активност пројектовану у циљу јачања добросуседских односа између територијалних заједница или власти у оквиру надлежности двеју или више Уговорних страна и закључење сваког споразума и аранжмана неопходног за остварење тог циља. Прекогранична сарадња ће се одвијати у оквиру овлашћења локалних заједница или локалних власти како је дефинисано домаћим законом. Обим и природа тих овлашћења неће бити мењани овом Конвенцијом.“ Под територијалним заједницама подразумева локалне самоуправе и регионалне власти у складу са националним законодавством уз могућност сужавања круга субјеката од стране потписница (*Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти*, 1980, чл. 2, ст. 2 и ст. 3).

Имајући у виду разлике у положају и улози децентрализованих јединица у различитим државама тешко је прецизно идентификовати списак питања која могу бити могући предмет сарадње.<sup>4</sup> Различите су надлежности и уопште друштвена улога појединих нивоа.<sup>5</sup> Некад, услед вишестепеног организовања и централизованог концепта уређења, ни један од више субдржавних нивоа не располажу надлежностима развојног карактера. Све то условљава и круг питања која могу бити предмет те сарадње, форму и ефекат сарадње.<sup>6</sup> Није на одмет поменути да, иако се ради о федералним јединицама, чија се прекогранична сарадња због њихове природе и улоге не може без оградe посматрати у овом смислу поједини кантони у Швајцарској или покрајине у Аустрији, Немачкој и Белгији, учествују са другим прекограничним субјектима формално нижег нивоа (локалне самоуправе) у различитим облицима прекограничне сарадње, јер оне апсорбују и локалне надлежности и сматрају се репрезентима регионалних интереса.

Прекограничну сарадњу у ограниченој мери гарантује и Европска повеља о локалној самоуправи као право да, под могућим законом утврђеним условима, сарађују са локалним властима других држава.<sup>7</sup> Дакле, овим документом локалној самоуправи се признаје могућност сарадње, али се не гарантује, мада и не забрањује, успостављање интегрисаних форми са локалним властима других земаља.<sup>8</sup> За разлику од гарантовања права на сарадњу у првој реченици овог члана, где је суштина захтева да се она не онемогућава путем националног закона, домаћај ове норме је шири и значајнији, односно право на прекограничну сарадњу не произлази нужно из правног субјективитета, већ подразумева изричито овлашћење. Ипак, законом се могу поставити разноврсни услови за такву сарадњу, првенствено они који се тичу поступка, евентуалне сагласности, области и контроле таквих односа.

Оно што остаје у некој мери спорно по питању прокламованог европског стандарда јесте прецизна категоризација субјеката који могу сарађивати. Међу државама постоје велике разлике у вертикалној организацији власти, нивоима локалне самоуправе, њеном садржају, положају и улози тзв. средњег нивоа.

<sup>4</sup> Територијална организација европских држава је веома разнолика. Чести су примери степеновања (добровољног или принудног) локалне самоуправе, а посебно су карактеристичне државе са регионалним уређењем или аутономијама, које поседују широк спектар надлежности, укључујући «законодавну власт у материјалном смислу» односно право уређивања односа у читавом низу области друштвеног живота (Италија, Шпанија). Више о томе у: Ivanišević, S., (2009). *Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. Hrvatska javna uprava*, vol. 9, br. 3, str. 669–722.

<sup>5</sup> Више о томе у: Димитријевић, П., Вучетић, Д., (2011). *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, стр. 151-176.

<sup>6</sup> Имајући у виду да локална самоуправа у европским државама располаже различитим надлежностима, не чуди податак да су предмет прекограничне сарадње углавном тзв. лаке теме, култура, спорт, туризам, рекреација, образовање и ограничено инфраструктура. Лазаревић, Г., Кнежевић, И., Божић, Р., *op. cit.* стр. 42-44.

<sup>7</sup> *Европска повеља о локалној самоуправи*, чл. 10, ст. 2 и ст. 3.

<sup>8</sup> Димитријевић и Вучетић истичу значај ове конвенције наводећи да је она одредила минимум организационих, функционалних и контролних стандарда који могу допринети развоју идеје о локалној самоуправи, али и подизању нивоа демократије уопште на европском простору. Димитријевић, П., Вучетић, Д., *op. cit.*, стр. 23.

Повеља садржи термин „одговарајуће“ локалне власти, што може, али не и нужно, да имплицира да се ради о субјектима истог нивоа, односно садржаја. Непостојање међународног субјективитета унапред искључује само сарадњу са другим државама. Да ли ће се одређена територијална заједница (нпр. регион у Шпанији, провинција у Италији, регија у Француској, покрајина у Холандији, војводство у Пољској) сматрати локалним нивоом, односно регионом или територијалном аутономијом, није увек и до краја јасно. Исти или слични називи не упућују на исту или сличну садржину. На законодавцима је да дају прецизније одређење јер се у његовом непостојању,<sup>9</sup> може сматрати да право на сарадњу обухвата односе локалне самоуправе и свих субдржавних субјеката друге државе, у оквиру поседованих надлежности.

За разлику од локалне самоуправе, положај територијалних аутономија није ни у најопштијем стандардизован, уосталом, то би било супротно самој природи ових заједница. Оне представљају изузетак од територијалне организације остатка државне територије, изведеног су карактера, присутне су у само неколико европских земаља (Финска, Данска, Португалија, Србија, Велика Британија, Молдавија), али међусобно различите у погледу садржаја своје аутономности.<sup>10</sup> Он је, у сваком случају, већи од обима надлежности локалне самоуправе, како у погледу броја области, тако и садржаја, који укључује и „законодавну власт у материјалном смислу“, уз управне послове у ширем смислу који су по правилу карактеристичани за локалну самоуправу. Правом сваке од држава дефинисан је њихов положај и надлежности. Он је углавном подложен одређеним облицима контроле, што уосталом и одваја ове заједнице од федералних јединица.

У погледу права на прекограничну сарадњу територијалних аутономија логичан закључак је да би се, у недостатку изричите гаранције, и на њих односио минимални стандард предвиђен за локалну самоуправу, у погледу њихових надлежности, тим пре што оне поседују право да уређују друштвене односе из своје надлежности. Ипак, наглашенија је потреба за надзором државног нивоа у погледу остваривања овог права због већег потенцијала да прекораче оквира спољне политике као прерогатива државне власти. Уставни системи сваке од држава које поседују територијалне аутономије саржи и облике надзора над прекограничном сарадњом у коју ступају, најчешће у виду претходне сагласности државне владе или парламента, сем у питањима која су изричито изузета од тога, а то је ужи круг питања.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Закон о локалној самоуправи Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 129/07, члан 13.

<sup>10</sup> Кутлешкић, В., Голић, Д., (2017). *Уставно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, стр. 131-133.

<sup>11</sup> У Холандији, општине и покрајине могу закључити споразуме са децентрализованим јединицама с друге стране границе. Ти споразуми се заснивају на законским нормама земаља којима припадају, а које одређују положај и улогу укључених субјеката. Споразуми обухватају читав низ области, као што су питања саобраћаја, инфраструктуре, туризма, животне средине, планирања развоја, развојних пројеката итд. Према тзв. Анхолтском споразуму (примењује се у пограничном делу Холандије и немачких покрајина Северна Рајна-Вестфалија и Доња Саксонија), те споразуму Бенелукса, децентрализоване територијалне јединице могу основати групу за прекограничну сарадњу засновану на постојању споразума, са статусом јавног тела.

Регионална политика ЕУ представља значајан подстицај и подршку прекограничној сарадњи. Наменски програми или услови приступа њеним финансијским средствима представљају подстицај успостављању и интензивирању сарадње међу децентрализованим јединицама, како у националним оквирима, тако и у форми прекограничне сарадње, како у државама ЕУ тако и у њеним кандидатима, у функцији равномернијег развоја и функционалног повезивања њених делова.<sup>12</sup>

## Прекогранична сарадња као компонента децентрализације

Децентрализоване јединице у Републици Србији – аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе - представљају субјекте који се последњих година активније укључују у процес прекограничног повезивања. То повезивање представља компоненту политичких пројекција које стреме интеграцији Србије у ЕУ, односно прилагођавање њеног правног поретка њеним принципима. Потребе Србије, као и других држава у транзицији, наглашене су посебно у погледу обезбеђења равномерног и одрживог развоја, где прекогранична сарадња може представљати подстицај и конкретну подршку. Предуслов за то јесте постојање одговарајућих надлежности и институционалних капацитета да се та могућност и оствари.

Аутономна покрајина и локална самоуправа су Уставом дефинисане као право грађана којим се ограничава државна власт (чл. 12).<sup>13</sup> Иако аутономна покрајина, као облик територијалне аутономије, суштински почива на особености одређеног дела територије<sup>14</sup> те сходно томе ужива посебан статус у уставном систему, она је, за разлику од претходног устава, дефинисана на другачијем концепту. Задржавањем старог решења о две покрајине на деловима територије Србије, са различитим статусом и обимом аутономије,<sup>15</sup> може се тврдити и да то право представља само привилегију, а не и доследну реализацију права грађана на покрајинску аутономију.<sup>16</sup> Ипак, услед отворености ос-

---

<sup>12</sup> Основни циљеви те политике су финансијски обезбеђени одговарајућим фондовима: (1) конвергенција (фондови ЕРДФ, ЕСФ и кохезиони фонд); (2) регионална конкурентност (фондови ЕРДФ и ЕСФ); (3) европска просторна сарадња, унутар које постоје програми прекограничне сарадње, међународне и међурегионалне сарадње (ЕРДФ, а у њему могу учествовати и државе кандидати и суседне државе).<sup>12</sup> Функционисање фондова за пререструктурирање и кохезију назива се политиком просторног развоја (*Spatial Planning Policy*).

<sup>13</sup> Упоредити са: Чиплић, С. (2015). Децентрализација Србије и модели регионализма на појединим примерима, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 49, бр. 3, стр. 1205-1229.

<sup>14</sup> Марковић говори очетири основна разлога њеног увођења: 1) етничко-језички; 2) географско-територијални; 3) економски; 4) културно-историјски. Марковић, Р., (2015). *Уставно право* (20. осавремењено изд.), Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање и Досије студио, Београд, стр. 443.

<sup>15</sup> Асиметричност је једно од основних обележја територијалне аутономије, како теоријски, тако и у компаративном праву. Томе у прилог говоре решења положаја територијалних аутономија у Данској, Финској, Великој Британији, а уколико се у садржинском смислу под територијалном аутономијом посматра и институционални регионализам, онда се то односи и на положај региона у Шпанији и Италији.

<sup>16</sup> Територијална аутономија представља асиметричност у државном уређењу, те по правилу представља појаву која доводи у питање једнакост грађана. Марковић, Р., *op. cit.*, стр. 445.

нивања нових покрајина по поступку који је утврђен Уставом, та констатација је само условна, поготово што, сходно и тумачењу Уставног суда, ово право не спада у корпус уставних гаранција људских права, него облик децентрализације власти.<sup>17</sup> Он не подлеже контроли целисходности, већ остаје у домену заштите уставности и законитости.

За ову тему је релевантно напоменути и да Устав садржи принцип супсидијарности, који представља смерницу законодавној власти при утврђивању изворног делокруга аутономних покрајина.<sup>18</sup> Према одредбама члана 177 Устава Србије јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република. Која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређује се законом. Дакле, ова одредба, као и друге које се односе на надлежности децентрализованих јединица не дефинишу прецизно њихов положај и улогу, препуштајући то, у уставом утврђеним оквирима, законодавцу, с тим да се тај оквир проширује у питањима која се односе на поверавање надлежности од стране Републике нижим нивоима власти.<sup>19</sup> Имајући у виду да не постоји никакав „стандард“ у погледу утврђивања локалних или покрајинских (регионалних) надлежности, никакво „природно“ нити „историјско право“ на локалну самоуправу или територијалну аутономију, већ да се ово питање заснива на потреби обезбеђења одговарајућег нивоа односа републичког и нижих нивоа власти, према захтеву „сврсисходног вршења“ јавних послова, законодавац је тај који одређује меру и ниво децентрализације. То систем децентрализације, снабдевен одговарајућим нивоом надлежности, које укључују организациони, нормативни, плански, извршни и финансијски аспект, лишава државних прерогатива, уобличавајући га у оквирима демократског поретка јединствене државноправне организације.

Устав Србије (члан 181) гарантује аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе право на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка. То право представља компоненту њихове аутономије, односно права на локалну самоуправу, које, за разлику од других изворних надлежности, подлеже ограничењу које се тиче усклађености са спољном политиком Републике. Имајући у виду шири и сложенији садржај и природу покрајинске аутономије у односу на локалну самоуправу, ово питање, иако идентично гарантовано уставом, није истог значаја, па није ни идентично регулисано.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Одлука Уставног суда, Број: ПУз-353/2009, стр. 45-46.

<sup>18</sup> Више о принципу супсидијарности у: Влатковић, М., (2009). *Право локалне самоуправе*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 71-75.

<sup>19</sup> Више о томе у: Марковић, Р., *op. cit.*, стр. 451-457.

<sup>20</sup> Илустративан је пример Устава Италије из 1947 по питању права регија на сарадњу са другим државама и територијалним заједницама других држава. Регије учествују у стварању комуни-

## Правни оквир прекограничне сарадње јединица локалне самоуправе

Закон о локалној самоуправи (члан 13) ближе уређује ово питање, прописујући да одлуку о успостављању сарадње, односно о закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе. За разлику од њега, у члану 89, који неубичајено има начелнији карактер, предвиђа да „Јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у областима од заједничког интереса са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе у другим државама, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом.“ У члану 88 овог закона право на сарадњу се проширује, дакле, и на „одговарајуће територијалне заједнице у другим државама“, што у недостатку ближег одређења имплицира да се ради о свим територијалним јединицама субдржавног нивоа. Из наведеног произлази да општине и градови у Србији имају право на неформалну сарадњу, која не резултира правнообавезујућим актима, са свим субдржавним нивоима, а право на формализовану сарадњу и закључивање уговора о сарадњи којим се заснивају одређена права и обавезе, само са јединицама локалне самоуправе (у најширем смислу), без обзира којег су оне нивоа. Инструмент путем којег се остварује контрола усклађености са спољном политиком јесте сагласност Владе на такве формализоване акте. Генерално, свако питање које представља изворну надлежност локалне самоуправе може бити предмет сарадње. Ипак, значајно је истаћи да су надлежности локалне самоуправе релативно мале, да обухватају преважно извршни аспект, са малим нормативним овлашћењима, те је питање сарадње ефективно ограничено, с тим да се оно у највећој мери може остварити у погледу заједничких пројеката и с тим у вези, заједничког приступа одговарајућим фондовима који постоје у оквиру Европске уније, првенствено у области комуналних делатности и инфраструктуре.

Једно од релевантних питања представља недостатак решења у погледу организационог аспекта сарадње. Илустрације ради, у неким државама, као што су Француска, Холандија, Португалија, Шпанија и Аустрија постоје интегрисани облици прекограничне сарадње. Прекогранична сарадња шпанских општина и општина у Француској, односно у Португалији, чешће се успоставља путем споразума којима се не успостављају заједничка (стална) тела или путем формирања асоцијација којима се врши координација локалних полити-

---

тарног права у питањима која су у њиховој надлежности. Поред тога, регије могу да склапају споразуме са страним државама и територијалним заједницама нижег нивоа, али су питања, случајеви и облици те сарадње одређени државним законом који у том погледу може успоставити различита ограничења и контролне механизме, поред оних који су утврђени Уставом (чл. 117). Слична решења, нарочито по питању учешћа региона у стварању комуналног права, постоје и у Шпанији. С друге стране, систем шпанске регионализације, са обичним и специјалним статусом региона, те другачијим начином одређивања надлежности, резервише већа права државног нивоа у погледу права на прекограничну сарадњу региона.

ка и активности, без оперативних функција. Али постоје и аутономне међуопштинске организације које су резултат посебних билатералних међународних уговора.<sup>21</sup> Уколико је седиште тих аутономних организација у Шпанији, они имају статус конзорцијума, који као облик интегрисане сарадње представља део њеног управног система.<sup>22</sup>

## Правни оквир прекограничне сарадње аутономних покрајина

Право аутономне покрајине на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама других држава је уређено и Законом о утврђивању надлежности АПВ (чл. 3). Закон предвиђа да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности.<sup>23</sup> Генерално, све изворне надлежности АП могу бити предмет сарадње и уговарања, а конкретан опсег сарадње која се остварује путем међурегионалног споразума, у садржинском смислу, одређен је самим карактером послова која чине конкретну надлежност и њиховом подобношћу да буду предмет споразумног уређивања. Ови споразуми у ствари представљају правни инструмент путем којег Покрајина може да остварује своје надлежности, мада се може и сама по себи посматрати као посебна надлежност. Послови које Република поверава аутономној покрајини не потпадају под право на прекограничну сарадњу, бар не под право на сарадњу која би резултирала међурегионалним споразумом или другим обликом формализације са стварањем узајамних права и обавеза. Ипак, постоји могућност да се и у погледу ових питања остварује прекогранична сарадња, али за то би било неопходно одговарајуће законско овлашћење.

Закон начелно садржи исту формулацију као што је она у Уставу, али не предвиђа инструменте путем којих би се обезбедила контрола усклађености аката АП са спољном политиком Републике, јер Влада, као орган у чијој искључивој надлежности је вођење спољне политике нема, за разлику од ситуације када се ради о локалној самоуправи, механизме да обезбеди контролу те усклађености, а са друге стране, Уставни суд није надлежан да утврђује ус-

<sup>21</sup> Француско-шпанска конвенција (*Treaty of Bayonne*) представља правни основ за 22 споразума о прекограничној сарадњи. Шпанско-португалска конвенција (*Treaty of Valencia*) је правни основ за 19 споразума (*Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007, 2007*, стр. 35).

<sup>22</sup> Више о међуопштинским заједницама (асоцијацијама) које имају обележја посебног нивоа власти, са сопственим органима и надлежностима у: Голић, Д., (2014). Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази)власти. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол. 52 бр. 66, стр. 275–292, и у: Font, J., Gutiérrez Suárez, R., Parrado Diez, S. (1999). Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective. Paris: decd [puma/rd (99) 41 Final]. Преузето са: [http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper\\_Intergovernmental\\_Partnerships\\_at\\_the\\_Local\\_Level\\_Spain\\_1999.pdf](http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf) (29.03.2018.)

<sup>23</sup> АПВ, према Статуту, сарађује са територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава, као и њиховим међународним асоцијацијама, што значи да се ово право односи на сваки ниво територијалног организовања испод државног, локални, регионално-политички и ниво територијалне аутономије (чл. 16).

клађеност правних или политичких аката са спољном политиком коју утврђује Влада. Дакле, иако су законска и уставна одредба идентичне, имајући у виду карактер инструмента којим се уређује, односно начелнији карактер уставне, и потребно конкретнији карактер законске норме, постоји законска празнина, у погледу које може доћи до компетитивног спора.

Наиме, упркос томе што надлежност АП не обухвата право на вођење политике, нити право на уређивање система ни у једној од области у којој, према Уставу, уређује питања од покрајинског значаја, у складу са законом, спољнополитички наступ формализован кроз однос са децентрализованим субјектом друге државе супротан интересима и спољној политици Републике од стране АП је могућ. Хипотетички, то би била ситуација у случају да тај други субјект себе сматра независним, упркос непризнавању од стране Републике Србије, да се налази у оквиру државе са којом се не одржавају дипломатски односи, у погледу државе са којом су ти односи на нижем нивоу, где није, по процени Владе, целисходно успостављати одређени однос односно развијати га у одређеном правцу, или у погледу субјеката који нису признати у оквиру одређене државе или се налазе у посебном правном режиму из кога не проистиче право на прекограничну сарадњу, што може бити супротно спољнополитичким интересима Републике, утврђеним од стране јединог за то надлежног органа. С тим у вези, сматрамо да би законско установење обавезне сагласност Владе на међурегионалне споразуме АП, којом би она контролисала политичку опоруност таквог акта, била решење које би у потпуности било у складу са уставним концептом овог права.

Право на закључивање међурегионалних споразума је било предмет и уставносудске контроле. Уставни суд је утврдио њихову уставност, уколико их закључује скупштина АП, као носилац нормативних функција покрајине.<sup>24</sup> С обзиром на то да чине компоненту права на покрајинску аутономију, споразуми се могу закључивати само у питањима из изворне надлежности АП и они не представљају *ius contrahendi*, које је искључиво право Републике. Дакле, на ове споразуме се не односе правила која уређују међународне уговоре.

Предмет сарадње могу бити питања која су у изворној надлежности АП. Она се утврђују законом, у областима које су набројане у Уставу.<sup>25</sup> Зависно од

---

<sup>24</sup> Одлука Уставног суда, бр. IVз-353/2009 од 10. јула 2012. год, стр. 56-58.

<sup>25</sup> Ради се о питањима која су од покрајинског значаја у областима које су таксативно наведене у Уставу (чл. 183), а то су области: просторног планирања и развоја, 2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова, 3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања. Поред тога, релевантна за ово питање је и надлежност АП да се стара о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, те поседује изворне приходе и имовину. Приликом утврђивања питања од покрајинског значаја законодавац је дужан да полази од усмеравајуће уставне одредбе која потенцира супсидијарност, а према којој су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар АП, у којима није надлежна Република Србија. Суштинска одредница и покрајинске аутономије и локалне самоуправе ипак је одредба члана 177, према којој питања од

опредељења законодавца да одређене послове из тих области сврста у изворну надлежност покрајине, одређен је и могући опсег сарадње. Већи број нормативних послова сигурно да предмет сарадње чини ширим, садржајнијим и ефектнијим. Уколико се, пак, законодавац определи да врло лимитиран број послова одреди као покрајинске изворне надлежности обесмишљава се и обеспредметује могућа сарадња прекограничног карактера.

Изворне надлежности, (чл. 12 Устава), подлежу само контроли уставности и законитости. С обзиром да се ради о начелној одредби, она се не може посматрати у апсолутизованом смислу, јер Устав предвиђа и извесно одступање од тог начела и то баш у питању које је предмет ове анализе. Наиме, иако из изворног делокруга, питање надзора над вршењем права на прекограничну сарадњу не може бити идентично као у случају уређивања ових питања када они нису предмет споразума, због уставног ограничења које се тиче спољне политике Републике и нужно подразумева већа надзорна овлашћења Владе.<sup>26</sup> Правна природа аката којим се успоставља сарадња, имајући у виду садржај (уколико се њима стварају права и обавезе за АП) и поступак закључивања у коме пресудно одлучује покрајинска скупштина, одговара покрајинским скупштинским одлукама, којима се уређују питања из надлежности АП.

Међурегионални споразуми које закључује аутономна покрајина се јављају под различитим називима, али истим дејством.<sup>27</sup> АП Војводина је Статутом и Покрајинском скупштинском одлуком о закључивању споразума АПВ са одговарајућим територијалним заједницама других држава<sup>28</sup> уредила поступак закључивања. Имајући у виду да је на нивоу аутономне покрајине установљен скупштински систем организације њених органа, модификован делимично нешто већим надлежностима покрајинске владе, скупштина АП закључује те споразуме, с тим да, сходно природи тих послова, покрајински секретаријат надлежан за послове међурегионалне сарадње, као орган управе, покреће овај поступак и учествује у њиховој изради. На предлог Покрајинске владе, која је једина овлашћена да утврђује предлог споразума,<sup>29</sup> (где између осталог долази до изражаја и претходна тврдња о нешто већој улози Покрајинске владе у односу на теоријски модел улоге извршног органа у скупштинском систему вла-

---

републичког, покрајинског и локалног значаја одређују се законом, те се у погледу његове искључиве надлежности ни на који начин не могу успостављати ограничења која би се, примера ради, тичала стандарда „достигнутог нивоа права“, „историјског основа аутономности“ или сагласности покрајинских органа!

<sup>26</sup> Та овлашћења су уређена Уставом (чл. 186) када се ради о изворним надлежностима, као и Законом о државној управи (чл. 171-173), а питања која се тичу поверених послова су уређена Законом о државној управи (чл. 51-57) и укључују знатно шира надзорна овлашћења републичких органа, укључујући и право на поништавање или укидање прописа уколико они нису у складу са прописом или општим актом Владе. Више о томе у: Милков, Д., (2010). *Управно право: контрола управе*, Правни факултет Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, стр. 31-39.

<sup>27</sup> Међурегионални споразуми у вези са овом одлуком јесу: споразум о сарадњи, меморандум о сарадњи, протокол, изјава о намерама и друго.

<sup>28</sup> Сл. лист АПВ, 18/2015.

<sup>29</sup> Статут АП Војводине, чл. 45, с тим што се ово правило не односи на споразуме о парламентарној сарадњи.

сти) Скупштина закључује споразум и одређује лице које га потписује.<sup>30</sup> О извршавању међурегионалних споразума стара се покрајинска влада. Међурегионалне споразуме којима се стварају обавезе за АП Војводину извршавају органи АП Војводине, првенствено органи покрајинске управе, у чијем су делокругу обавезе које се уређују тим споразумима.<sup>31</sup>

Питање од значаја за ову тему јесте и представљање аутономних покрајина у јединицама са којима остварују сарадњу. Иако је представљање у иностранству искључива надлежност Републике (*ius representationis*), која није подобна за децентрализацију, у погледу ње је постојала извесна политичка претензија исказана путем Закона о утврђивању надлежности АПВ из 2009. године<sup>32</sup> и њеног Статута,<sup>33</sup> чију је неуставност утврдио Уставни суд.<sup>34</sup> Оснивањем свог представништва, без обзира на његов назив или форму, у другој држави, АП би од дипломатског представништва Републике преузела део функције представљања и заступања. У оквиру уставног концепта дистрибуције надлежности и специфичних интереса АП, мимо неформалних или облика промоције по приватном праву, може се наћи адекватно институционално решење, на шта сугерише и Одлука Уставног суда.<sup>35</sup>

У погледу комуникације различитих децентрализованих јединица са другим заједницама или организацијама у Европи, а посебно са органима и службама ЕУ који имају улогу у спровођењу регионалне политике ЕУ, присутна су различита решења. Некад су форме представљања засноване на решењима приватног права, некад се ради о неформалним облицима, а некада су то посебне канцеларије децентрализованих јединица основане по њиховим националним правима (укључујући и владино одобрење уколико се оно захтева) или пак канцеларије у оквиру државног представништва.<sup>36</sup> Статутом АПВ је предвиђено да у оквиру дипломатско-конзуларног представништва Републике може се на захтев АПВ образовати посебна јединица, у складу са законом, која ће представљати, промовисати и унапређивати привредне, образовне и турис-

<sup>30</sup> Члан 31 Статута АПВ, Сл. лист АП Војводине, бр. 20/14 и члан 2-6 Покрајинске скупштинске одлуке о закључивању споразума АПВ са одговарајућим територијалним заједницама других држава.

<sup>31</sup> Покрајинска скупштинска одлука о закључивању споразума АПВ са одговарајућим територијалним заједницама других држава, чл. 11.

<sup>32</sup> Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, *Сл. гласник РС*“, број 99/09.

<sup>33</sup> Статут АП Војводине, *Сл. лист АПВ*, број 17/09

<sup>34</sup> Одлука Уставног суда, бр. IУз-353/2009 из 2012. год, стр. 59-61 и Одлука УС, број: IУо-360/2009 из 2013.

<sup>35</sup> „Уставни суд наглашава да се разлози неуставности оспорене одредбе не свде на питање назива институционалног облика представљања аутономне покрајине у другим државама или у седишту међународних организација (да ли ће бити основано представништво, канцеларија или какав други облик представљања), већ на то да АП Војводина може бити представљена само у оквиру дипломатско-конзуларног представништва Републике Србије, што не искључује могућност да се унутар тог представништва образује посебна јединица чији би задатак управо био промоција и унапређење капацитета АП Војводине.“ Одлука УС, број: IУо-360/2009, стр. 89.

<sup>36</sup> Више о начинима комуникације нецентралних јединица са органима ЕУ и прекограничним партнерима у: Тодоровић, Ј., (2008). Регионализам – будућност Европске уније?, *Политичка ревија*, вол. 18. бр. 4, стр. 1087-1100.

тичке капацитете Војводине (чл. 16, ст. 3). Имајући у виду да се права и дужности републичких органа утврђују Уставом и законом, оваква одредба има смисао уколико је садржана у одговарајућем закону, а ближе уређена статутом, а нипошто обрнуто.

Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, сходно и Европској повељи о локалној самоуправи, могу бити чланови европских и светских удружења региона, односно локалних самоуправа. С обзиром на то да ова удружења настају с циљем заступања интереса својих чланова пред међународним организацијама, односно облик повезивања који резултира успостављањем ближих веза, разменом искустава, односно иницирањем конкретне сарадње међу члановима, без могућности нарушавања конкретне система дистрибуције надлежности, он представља најлиберализованији облик повезивања, за чије постојање није ни потребно изричито законско признање.

## Преглед закључених споразума АП Војводине

АП Војводина има 14 закључених споразума о прекограничној сарадњи, и 7 других аката о успостављању пријатељских односа. Споразуми су закључени са различитим територијалним заједницама, некада су то федералне јединице, некада региони или виши степени самоуправе, а некада подрчни центри државних органа, што одређује предмет и обухват сарадње. Сарадња је успостављена са одговарајућим територијалним заједницама из Аустрије (Штајерска), Белорусије (Гомељска област), БиХ (Република Српска, Зеничко-добојски и Тузлански кантон у Федерацији БиХ), Италије (Умбрија и Фриули-Венеција-Ђулија), Кине (Ји Лин, Хајнан, Гуангдонг и Хунан), Мађарске, Немачке (Штутгарт), Румуније (Караш-Северин), Словачке (Трнавски регион и Братиславски регион), Украјине (Кијевска област и Закарпатска администрација), Француске (Бретања), Хрватске (Истарска жупанија) и Чешке (Омолуц).

Највећи број докумената о сарадњи закључен је са регијама из Европе, и то укупно 17, а сарадња је успостављена и са 5 провинција Кине, која уједно представља и земљу са највећим бројем регија које имају закључен споразум о сарадњи са АПВ. Ови споразуми немају својства међународних уговора, већ се, сходно и помињаним одлукама Уставног суда, њихова природа има тумачити сходно природи покрајинских скупштинских одлука. Споразуми се претежно односе на сарадњу у погледу усаглашавања стратегија и програма развоја када су у питању заједнице у окружењу, те сарадњу у области привреде, индустрије, трговине, пољопривреде, организовања привредних сајмова, руралног развоја, нових технологија, образовања, науке, културе, спорта, омладине, здравства, социјалне заштите, мањинских питања, уметности, екологије и заштите животне средине, здравства, туризма, спорта, омладине, јавног информисања, развоја локалних заједница и сарадње између органа локалне самоуправе, културних, образовних и научних институција. Предмет сарадње су, дакле, у различитим питањима и у различитом обиму скоро све надлежности којима располаже аутономна покрајина. У погледу финансијских и опера-

тивних средстава за остваривање сарадње, споразуми предвиђају да их стране сносе споразумно по основу реципроцитета или да их касније дефинишу, док се у неколико споразума истиче тежња ка координираном употребљавању оперативних и финансијских инструмената обезбеђених од стране Европске уније.<sup>37</sup>

## Завршна разматрања

Прекогранична сарадња представља компоненту процеса повезивања, хармонизације и интеграције на европском простору. Она представља процес који подразумева идентификацију заједничких интереса, инструмената подршке, конкретизовано унапређење односа међу њеним субјектима и институционализацију. Временом од неформалних облика резултира уговорним аранжманима, а коначно и изградњом заједничких институција.

Прекогранична сарадња може да се односи на целокупан обим надлежности децентрализованих јединица, зависно од тога како су оне дефинисане домаћим законодавством, с тим да се националним законодавством поједини облици, субјекти или питања могу искључити, односно додатно условити. Досадашња пракса показује претежност углавном тзв. лакших тема, те је, стога, потребно развијати сарадњу у погледу хармонизације планских функција децентрализованих јединица у различитим државама, где би се заједнички формулисале развојне стратегије и програми, водећи рачуна о ограничењима која проистичу из природе децентрализованих јединица.

Јединицама локалне самоуправе и аутономним покрајинама у Србији је гарантовано право на прекограничну сарадњу. Оно представља значајну компоненту њихове самоуправности, односно аутономности. Право на прекограничну сарадњу прожима сва она права која чине њихов политички и правни субјективитет, као децентрализованих јединица суверене државе Србије. Иако је уставна гаранција идентична, природа ових јединица захтева различита законска прецизирања. Ово питање не сме бити третирано на начин који би у било којој мери, посредно или непосредно, доводио у питање суверенитет Србије. Оно је у потпуности прецизирано у погледу локалне самоуправе, за разлику од аутономних покрајина где постоји извесна празнина, иако је претходно помињаном одлуком Уставног суда садржај аутономности враћен у уставне оквире, између осталог и у питањима која се односе на прекограничну сарадњу, лишавајући је било каквих квази-државних прерогатива и претензија. Наиме, као спорно може се првенствено јавити питање форме, не толико и саме садржине споразума. Садржај међурегионалног споразума АП подлеже редовној уставносудској контроли уставности, али избор субјекта, који даље може проблематизовати и сам предмет и садржај споразума, а самим тим представ-

---

<sup>37</sup> Потписана документа о сарадњи доступна на: Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу;

Споразуми -

[http://www.region.vojvodina.gov.rs/Potpisana\\_dokumenta\\_o\\_saradnji\\_cirilica](http://www.region.vojvodina.gov.rs/Potpisana_dokumenta_o_saradnji_cirilica) (21.01.2018.)

љати и испољавање „спољнополитичке“ претензије покрајине, може бити проблематичан. Самим садржајем, уз претпоставку да он остаје на нивоу надлежности којим покрајина располаже, мимо питања субјекта са којим се нешто уговара, тешко да се може извршити повреда спољне политике, јер су покрајинске надлежности одређене као „питања од покрајинског значаја“, и не укључују уређивање система нити вођење политике. Стога су у погледу прекограничне сарадње потребни инструменти којима се обезбеђује усаглашеност са спољном политиком Републике. То би требала да буде сагласност Владе на успостављање формализоване сарадње.

### Литература:

1. Vlatković, M. (2009). *Pravo lokalne samouprave*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Novi Sad
2. Golić, D., (2014). Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квизи)власти. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. 52 br. 66, str. 275–292
3. Dimitrijević, P., Vučetić, D., (2011). *Sistem lokalne samouprave*, Službeni glasnik, Beograd
4. Закон о потврђивању Европске пovelје о локалној самоуправи“, Službeni glasnik RS-Међународни уговори, br. 70/07.
5. Закон о локалној самоуправи Србије, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07,
6. Kutlešić, V., Golić, D., (2017). *Ustavno pravo*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Novi Sad.
7. Lazarević, G., Knežević, I., Božić, R., (2011) *Prekogranična saradnja*, Европски покрет у Србији, Beograd
8. Marković, R., (2015). *Ustavno pravo* (20. osavremenjeno izd.), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za izdavaštvo i informisanje i Dosije studio, Beograd
9. Milkov, D., (2010). *Upravno pravo: kontrola uprave*, Pravni fakultet Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad
10. Odluka US, broj: IUo-360/2009, str. 89
11. Odluka Ustavnog suda, br. IUz-353/2009 iz 2012. god, str. 59-61 i Odluka US, broj: IUo-360/2009 iz 2013
12. Odluka Ustavnog suda, br. IUz-353/2009 od 10. jula 2012. god, str. 56-58.
13. Okvirna evropska konvencija o prekograničnoj saradnji teritorijalnih zajednica ili vlasti, sačinjena u Madridu 21. maja 1980. godine
14. Statut APV, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 20/14
15. Todorović, J., (2008). Regionalizam – budućnost Evropske unije?, *Politička revija*, vol. 18. br. 4, str. 1087-1100.
16. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/06
17. Čiplić, S. (2015). Decentralizacija Srbije i modeli regionalizma na pojedinim primerima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 49, br. 3, str. 1205-1229.
18. Font, J., Gutiérrez Suárez, R., Parrado Diez, S. (1999). Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective. Paris: decd [puma/rd (99) 41 Final]. Preuzeto sa: [http://www.municipalcooperation.org/images/4/49/Paper\\_Intergovernmental\\_Partnerships\\_at\\_the\\_Local\\_Level\\_Spain\\_1999.pdf](http://www.municipalcooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf) (29.03.2018.)

19. *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*
20. Ivanišević, S., (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, br. 3, str. 669–722.

## THE RIGHT TO TRANSFER CO-OPERATION OF DECENTRALIZED UNITS IN SERBIA

**Summary:** Cross-border cooperation in Europe has great significance and even greater opportunities, especially in a situation where state borders become flexible, and economic and social needs overcome national frameworks. The Constitution of Serbia guarantees the right to cross-border cooperation with the units of local self-government and autonomous provinces. This right represents a component of their autonomy, or self-management. Although the constitutional guarantee is identical, the nature of these units requires different legal precision of the rights to cross-border cooperation. It is subject to certain limitations, in respect of which a number of contentious issues have emerged in the immediate past, which, despite constitutional intervention, have not been resolved today unambiguously. In this regard, it is necessary to refer to the legal framework of this issue, which is determined by the Constitution, laws and the Statute of APV, and in particular the views of the Constitutional Court, which are the framework and guidelines for determining the content and the form of the right to cross-border cooperation.

**Key words:** cross-border cooperation, decentralized units, territorial autonomy