

*Др Аника Ковачевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-5632-1917*

*Прегледни научни рад
УДК: 352
DOI: 10.46793/UPSSXII.279K*

МЕЋУОПШТИНСКА САРАДЊА У ФУНКЦИЈИ РАЗВОЈА И ЈАЧАЊА КАПАЦИТЕТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ*

Резиме

Међуопштинска сарадња подразумева различите облике интеракције и повезивања две или више општина и других јединица локалне самоуправе у вршењу послова из њихове надлежности у које, у одређеним случајевима, могу укључивати и друге субјекте. Основне области у којима је овим путем могуће обезбедити унапређење децентрализованог система јесу регионално, просторно и развојно планирање, комуналне делатности, туризам, службе цивилне заштите, заштита животне средине, локална управа и други. Повезивањем других субјеката, као што су невладин и приватни сектор, али и подручне јединице државне управе, односно службе виших нивоа, са појединим облицима међуопштинске сарадње, могуће је остварити значајне користи, као што су обезбеђење или оптималније коришћење људских, организационих, природних, привредних, финансијских, културних и других ресурса, све у сврху ефикасног обављања јавних послова. Аутор у раду анализира начин, услови и поступак за успостављање међуопштинске сарадње. Национално законодавство пружа изузетно широку, ничим спутану, али такође, не довољно стимулисану могућност сарадње, где сви елементи међусобног повезивања, зависе искључиво од воље заинтересованих општина, осим у законом предвиђеним случајевима.

Кључне речи: *јединице локалне самоуправе, сарадња, добровољност, споразум.*

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

1. Увод

Положај, улогу и структуру локалне самоуправе у савременим државама детерминишу савремени друштвено-економски процеси који захтевају флексибилне облике организације власти и јавних служби, који ће организационо и функционално бити усклађени са потребама конкретне локалне самоуправе. Нека од системских обележја локалне самоуправе, као што су - територијална организација њених јединица, начини финансирања, положај, улога, финансијска аутономност – неопходно је стално преиспитивати и иновирати у нормативном и информационом- технолошком, културолошком, економском смислу, како би се достигао најоптималнији децентрализован систем. Свакако, неопходно је и очување основних обележја и елемената локалне самоуправе као посебног института и аутономије.

Међуопштинска сарадња се може посматрати као алтернатива у смањењу трошкова и постизања оптималног односа у пружању услуга грађанима, у виду уговора или споразума, као класичног облика сарадње или кроз јавно - приватно партнерство¹. Такође, међуопштинска сарадња представља могућност и шансу унапређења децентрализованог вршења јавних послова, с обзиром да приликом остваривања истих, јединице локалне самоуправе имају потешкоће, а неретко се суочавају и са немогућношћу остварења. То су, првенствено, послови који захтевају већи територијални капацитет и опсег, значајне материјалне, финансијске, кадровске и административне капацитете - које јединица локалне самоуправе, чак ни у најоптималнијој организацији, није увек у стању да обезбеди.

2. Појам међуопштинске сарадње

Динамику и интензитет промена друштвених потреба није увек могуће пратити променама институционалних обележја локалне самоуправе, те се стога проналазе алтернативни механизми корекције негативних дејстава појединих елемената у њеној организацији. Тако, међуопштинска сарадња подразумева различите облике интеракције две или више општина и других јединица локалне самоуправе у вршењу послова из њихове надлежности у које, у одређеним случајевима, могу укључивати и друге субјекте, као што су државни органи, државне јавне службе, органи „средњег нивоа“, правна лица приватног права, тј. предузећа, фондације, удружења и сл.² Ипак, у свим појавним облицима који се сматрају међуопштинском сарадњом, кључни чиниоци сарадње су јединице

¹ Bel, G., Fageda, X., Mur., *Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis*, Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública, Barcelona, 2018, p. 6.

² Димитријевић, П., Вучетић, Д., Вучковић, Ј., *Систем локалне самоуправе норма и процес*, Ниш, 2020, стр. 223.

локалне самоуправе. Тако, постоји есенцијални елементи локалне самоуправе као нормативне социјалне и аутономне творевине, који не смеју бити угрожени различитим савременим глобалним и регионалним тенденцијама, са једне или пак централистичким тенденцијама, са друге стране. То су: 1) постојање сопствених самоуправних надлежности; 2) право на самостално доношење одлука у локалној самоуправи, како од стране грађана непосредно, или преко њихових слободно изабраних представника; 3) постојање организационе и персоналне самосталности јединица локалне самоуправе; 4) егзистирање финансијске аутономије локалне самоуправе; 5) право на заштиту локалне самоуправе од уплива државе у њен самоуправни делокруг.³

Под појмом међуопштинске сарадње се најчешће подразумевају плански и дугорочни институционализовани односи суседних градова и општина. Међутим, међуопштинску сарадњу, кроз размену искустава, техничку или институционалну подршку и јачање капацитета могу да успоставе све оне локалне самоуправе, без било каквих територијалних ограничења, које у њој проналазе економски, културни или други заједнички интерес.⁴ Чини се да је налажење и остваривање заједничког интереса јединица локалне самоуправе одувек, па и данас у савременим државама, просперитетно и ефикасно, али и неопходно, уз чињеницу да финансијска и институционална подршка квалитетним пројектима међуопштинске сарадње никада није била доступнија. Установљени су фондови за припрему пројеката (студије изводљивости) и за њихово спровођење. Средства, донације и кредитне линије, обезбеђују међународни програми, међународне развојне финансијске институције као и развојне институције и фондови Републике Србије.⁵ Кроз поменуте пројекте и фондове, као и пројекте регионалног развоја и јачање регионалне конкурентности, може да се обезбеди постепено јачање капацитета економски неразвијених (и фискално слабих) општина да постепено повећавају квалитет услуга које пружају грађанима и привреди и јачају своје опште административне капацитете за обављање свих изворних и поверених надлежности.

Развој међуопштинске сарадње је ишао од неформалних контаката и консултација, које иначе представљају уобичајену појаву у функционисању локалне самоуправе, до њене институционализације у облику посебних уговорних аранжмана, заједничких тела, органа, служби, до настанка удружења, тј. асоцијација које располажу сопственим надлежностима, посебним органима,

³ Рапајић, М., *Европска повеља о локалној самоуправи и локална самоуправа у Србији*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, књ. 11, Крагујевац, 2023, стр. 219.

⁴ Вид. Ковачевић, А., *Појам и облици међународне сарадње јединица локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, књ. 10, Крагујевац, 2022, стр. 249, 250.

⁵ Павловић-Крижанић, Т., *Међуопштинска сарадња у Србији: могућност и изазови*, Београд, 2010, стр. 9.

финансијским и другим средствима.⁶ Током времена се развијао и садржај сарадње, од једноставних једнонаменских, који би обухватили техничка и мање значајна локална питања, до настанка вишенаменских облика који могу укључивати и неке стратешке локалне функције.

Стална конференција градова и општина установила је принципе који карактеришу међуопштинску сарадњу.⁷ Најпре, имамо принцип добровољности. Како међуопштинска сарадња има карактер једног од права које се признаје органима локалних власти, из тог права следи принцип о њеној добровољности. Прецизније, за успостављање сарадње потребна је воља изражена у одлуци надлежних органа најмање две јединице локалне самоуправе. Том принципу свакако није противна нека од мера подршке или конкретног финансијског или другог постојања сарадњи која долази од централног и другог вишег нивоа власти или од неког другог надлежног субјекта.

Овај принцип, ипак, не делује у апсолутном облику. Одређени облици или већина облика чвршће и трајније међуопштинске сарадње, могу се остваривати само у складу са законом прописаним правилима и условима, чиме се не ограничава сама воља за успостављање сарадње, али се условљавају начин, садржај и форма њене реализације. То ће поготово вредети ако се ради о сарадњи која подразумева удруживање и ангажовање буџетских средстава, доделу концесије, закључење правног посла, удруживање ради стварања новог правног субјекта или, на другој страни, о међународној сарадњи.⁸ Принципа добровољности сарадње тиче се послова у изворном делокругу локалних власти, док се код обављања поверених послова могу предвидети и обавезни облици сарадње, с тим што би локалне власти о томе свакако морале бити консултоване и на то пристати.

Затим, имамо принцип солидарности. Када говоримо о овом принципу, у први план, долази природа социолошка компонента локалне самоуправе, и перцепција исте као локалне заједнице. Локална заједница представља реалну друштвену заједницу људи која је настала као израз реалних животних потреба људи у једном дуготрајном природном процесу.⁹ Принцип солидарности произлази из једноставне чињенице да су локалне самоуправе, у основи људске заједнице, отворене једна према другој, природно ослоњене једна на другу, те упућене на међусобну сарадњу у решавању заједничких проблема, односно у

⁶ Голић, Д., *Међуопштинска сарадња као облик децентрализованог вршења јавних послова*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2013, стр. 16-17.

⁷ Вид. *Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2019, стр. 10., (https://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/161/236/924/1612369243_SKGO%20-%20Metodolosko%20uputstvo%20za%20izradu%20sporazuma%20o%20MOS.pdf), датум посете: 10.09.2024).

⁸ О међународној сарадњи јединица локалне самоуправе вид. Ковачевић, А., *нав. чланак*.

⁹ Сергејев, Д., *Што је локална заједница (комуна)?*, Социологија и простор: часопис за истраживање просторног и социокултурног развоја, бр. 59-60/1978, стр. 92.

остваривању задатака од заједничког интереса, како закон формулише ту врсту међузависности локалних заједница. Следствено овом принципу, локалне заједнице у модерном друштву нису и не могу бити затворене и изоловане заједнице, већ заједнице које руководи свест о томе да су саставни део јединствене друштвене и државне целине у којој егзистирају, са којом деле исте проблеме и налазе се у односима многоструке (природне, социјалне, економске и друге) међузависности.¹⁰ Зато оне треба да делују заједнички како би удруженим напорима и потенцијалима успешније остваривале своје функције, као и да једна другој помажу кад год то изискују потребе грађана које не могу саме да задовоље. Коначно, принцип солидарности треба посматрати и као допуно и коректив круто схваћеног принципа добровољности сарадње, у случајевима када се заједничком акцијом више локалних заједница мора одговорити на одређене изазове који погађају једну или већи број локалних заједница и њихово становништво (на пример, недостатак воде или енергије, природна катастрофа или друга јавна опасност).

Принцип ефикасности сарадње проистиче из циља успостављања међуопштинске сарадње. До ње долази да би се обезбедило ефикасније обављање послова из круга сопствених и поверених надлежности локалних власти (ефикасније у поређењу са појединачним обављањем истих послова). Овај принцип најпре упућује на критеријуме успешности и рационалности и друге критеријуме које укључују захтеви доброг управљања јавним пословима. Такође, сарадња је сврсисходна и тиме ефикасна и када једна локална самоуправа нема довољно капацитета да обавља одређене послове, па путем сарадње постиже да потпуније оствари своје надлежности. На тај начин грађани са њеног подручја могу да лакше и потпуније остваре поједина своја права и добију квалитетније услуге за које је она надлежна.

Принцип разноврсности облика међуопштинске сарадње стоји у вези са чињеницом да подручје или домен сарадње (питања о којима ће се сарадња одвијати) није ограничено, тако да је сарадња између две или више јединица локалне самоуправе начелно могућа у свим питањима из њиховог делокруга, било за остваривање поједине било за више заједничких потреба истовремено. Пошто се може радити о различитим подручјима сарадње, логично је да тим подручјима одговарају различити облици кроз које се она реализује, о чему ће даље бити речи.

3. Облици међуопштинске сарадње

Сарадња јединица локалне самоуправе може да има различите форме – од уговорне до оснивања заједничког предузећа или заједничког учествовања у пројекту, који финансира и којим управља приватни партнер. Међуопштинска сарадња се дуго заснивала искључиво на споразуму заинтересованих општина.

¹⁰ Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи, *нав. дело*, стр. 7.

Временом, постајала је предмет посебне правне регулативе. Сврха државне интервенције је била различита, од настојања да подстиче сарадњу као одговор на немогућност вршења одређених послова од стране јединица локалне самоуправе или да обезбеди одговарајуће форме управљања великим градовима, до настојања да се уз помоћ овог института избегну политичке импликације територијалне реорганизације.¹¹

Иако је реч о веома распрострањеној појави и разноликом феномену, могуће је идентификовати одређене типове и класификације међуопштинске сарадње, на основу неколико критеријума. Поред краткорочних односа сарадње (размена искуства, заједничког финансирања инвестиција и др.), најчешће се има у виду успостављање дугорочних инвестиционих партнерстава.¹²

У зависности од домену и области сарадње, она се може реализовати једноставним формама, какве су размена искустава и други видови међусобне стручне комуникације, повремене или сталне радне групе, комисије и координациона тела за решавање текућих питања или усаглашавање одређених решења, али исто тако и кроз облике чвршћег и трајнијег повезивања који су начелно поменути.¹³ Када се ради о тим другим облицима сарадње, они ће се најчешће реализовати у одговарајућој правној форми коју мање или више детаљно предвиђа закон.

На основу овог критеријума чврстина или степен интегрисаности сарадње, могу се идентификовати барем четири типа сарадње.¹⁴ Најмање чврст облик сарадње јесте неформална сарадња две или више општина и она подразумева *ad hoc* договоре и координацију активности. Међутим, уколико општине кроз уговор формализују односе у погледу координираних активности онда се може говорити о нешто чвршћем облику сарадњи кроз споразум или уговор. Наредни вид међуопштинских сарадњи јесте успостављање заједничких институција које обављају неки конкретан посао за више општина. То могу бити јавна предузећа заједничке или управе (нпр. за јавне набавке) које могу да се формирају и на основу јавног и приватног права.¹⁵ Коначно, највиши и

¹¹ Вид. Поповић, С., *Регионализација у свету и код нас: правни аспект*, Београд, 1983, стр. 29-31.

¹² Димитријевић, П., Вучетић, Д., Вучковић, Ј., *нав. дело*, стр. 223.

¹³ *Исто*.

¹⁴ Вид. Станчетић, В., *Међуопштинска сарадња – могућност практични донети*, Српска политичка мисао, бр. 3/2023, стр. 84, 85., *Inter-municipal cooperation, - toolkit manual*, UNDP, 2010, стр. 14,15., (<https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>, датум посете: 11.09.2024).

¹⁵ Иако је према наведеној подели споразум или уговор правни механизам оствариваа најмање формалног облика међуопштинске сарадње, уговором се може уредити и пружање услуга од стране једног комуналног предузећа за подручје више општина. Тако Уговор између општине Баточина и ЈКП „Водовод и канализација“ Крагујевац, бр. 401-212/20-01 од 30.11.2020, којим се дефинишу права и обавезе у пословима снабдевања

најчвршћи облик сарадње по овом критеријуму јесте интегрисана територијална сарадња Реч је о ситуацији када општине формирају ентитет врло сличан новом нивоу власти, који може имати правни субјективитет, сопствену управљачку структуру, администрацију и буџет. Овакве сарадње се уобичајено формирају дугорочно тј. на неодређено време у широком пољу области које су од стратешког интереса за све општине (економски развој, путеви, јавни превоз и сл.)

Међусобна сарадња подразумева и уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности другој јединици локалне самоуправе или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач. Овде се ради о постојању и препознавању интереса за уступање и чињеници да је реч о изворним пословима. Постоји другачија ситуација када локалне самоуправе послове из изворне надлежности одлуче да обављају заједнички. Најзад, ради унапређења развоја локалне самоуправе, њене заштите и остваривања заједничких интереса, оне могу оснивати своја удружења – асоцијације.¹⁶

Кроз побољшање функционисања међуопштинске сарадње и малим општинама би се обезбедио адекватан квалитет комуналних и осталих услуга, као и могућност да привуку инвестиције и обезбеде нова радна места. У областима од општег интереса у којима мале и неразвијене општине немају капацитета да самостално обезбеде њихово извршење потребно је охрабрити општине да улазе у међуопштинске споразуме где би се обезбедило јединствено вршење услуге за више локалних самоуправа или пак привлачење стратешког инвеститора тако што би му се обезбедило регионално тржиште (више суседних општина) како би он могао да смањи трошкове обављања делатности кроз економију обима. Како је речено, постоје различити модели међуопштинске сарадње, почев од техничке подршке, размене искустава, институционалне подршке и др., које могу да доведу до остварења економских, културних и других заједничких интереса. Сарадња има подршку домаћих и страних институција. Користи сарадње су несумњиве, посебно за најнеразвијеније општине. Оне на тај начин могу да повећају квалитет комуналних и других услуга, привуку инвестиције и обезбеде нова радна места.

С обзиром да у Србији постоји велики број малих и неразвијених општина, предстоји дуг пут до достизања нивоа пружања услуга које представљају незаменљив услов живота грађана као и привређивања пре свега у областима комуналне инфраструктуре, увођења е-управе, социјалне заштите, предшколског и основног образовања.¹⁷ Зато је потребно размишљати о томе које механизме међуопштинске сарадње треба применити како би се

водом за пиће и дистрибуције воде на територији општине Баточина са водоводног система „Морава“, као и одвођење отпадних вода са територије општине Баточина.

¹⁶ Закон о локалној самоуправи РС, Сл. гласник РС, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон

¹⁷ Павловић-Крижанић, Т., *нав. дело*, стр. 8.

обезбедила функционалност свих општина, без обзира на евидентне разлике међу њима.

Неразвијене општине у Србији често не могу да обезбеде ни минимум квалитета услуга у домену комуналија, образовања, социјалних служби, здравствене заштите и сл. Сложенија питања развојне сарадње са другим општинама и научноистраживачким центрима се остављају за нека боља времена. Научно-истраживачки центри често показују незаинтересованост за сарадњу са овим општинама, како због неразвијености тако и удаљености, посебно у програмима где треба бити присутан на терену. Међуопштинска сарадња у Србији је на ниском нивоу. Разлоге треба потражити у сфери политике али и економије. На описано стање су највише утицала гашења или реструктурирања великих предузећа и незавршена реформа јавних предузећа која функционишу на локалу.¹⁸

4. Приказ правне регулативе међуопштинске сарадње у Републици Србији

Бројни стратешки и правни документи, који уређују области у којима локална самоуправа има значајне надлежности, начелно подстичу међуопштинску сарадњу у пружању услуга. Закони се разликују по приступу, па тако једни сарадњу стављају искључиво у оквире уговорног регулисања међусобних обавеза, без могућности формирања заједничког предузећа, док друга група секторских закона акценат ставља на формирање заједничког предузећа. Секторским законима остављана је могућност да јединицама локалне самоуправе нормативно пруже могућност да међусобно сарађују. Ове могућности су мало коришћене, што због слабог познавања прописа којима је дозвољено њихово формирање, због недовољне подршке централних власти њиховом формирању, као и низа других разлога.¹⁹ Нови облици међуопштинске сарадње не замењују постојеће управне органе, већ служе да направе ваљане правно- институционалне везе између одговарајућих организација. Овакве везе су неопходне услед раста међузависности различитих делова система.

Законом о локалној самоуправи²⁰ с обезбеђује општи правни основ за успостављање сарадње градова и општина у различитим областима. Овим законом је предвиђено да две или више јединица локалне самоуправе, њихови органи и службе, као и установе, предузећа и друге организације чији је оснивач локална самоуправа, могу удруживати (финансијска и техничка)

¹⁸ Анчић, Д., Величковић, Д., *Локални развој у функцији повећања друштвеног благостања Србије*, Београд, 2019, стр. 124.

¹⁹ Милков, Д., *О регионализацији Србије*, Зборник радова: Уставне промене, Београд, 2003, стр. 300.

²⁰ Закон о локалној самоуправи РС.

средства и људске ресурсе и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја²¹, као и других потреба од заједничког интереса у циљу решавања проблема до којих долази због немогућности појединих локалних самоуправа, нарочито оних мањих, да обезбеде адекватне административне и друге капацитете, неопходне за обављање поверених послова, а који су такве природе да их је потребно обављати на нивоу јединица локалне самоуправе.²² У Закону нису наведени услови и поступак за успостављање међуопштинске сарадње, облици међуопштинске сарадње, ко покреће поступка међуопштинске сарадње и друга питања важна за успостављање сарадње.

Непосредан правни основ за разне облике међусобне сарадње је споразум о сарадњи јединица локалне самоуправе.²³ Обавезни елементи споразума о сарадњи обезбеђују стабилност у обављању тих послова и правну сигурност. Поред тога, уводи се и обавезна евиденција о претходно закљученим споразумима о међуопштинској сарадњи.

Законом о територијалној организацији Републике Србије се одређује територија територијалних јединица и уређују друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије.²⁴ Дакле, Територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије Законом се не врше никакве територијалне промене, не образују нове територијалне јединице, оставља на снази постојећа територијална структура, само што је већи број општина добило статус града. Критеријуми за образовање општина овог Закона²⁵ дословно су преузети из чл. 18. Закона о локалној самоуправи²⁶, али су они такви да не пружају чврсте и поуздане основе за образовање општина. Закон предвиђа да општине морају да имају више од 10.000 становника, али већ у следећем ставу релативизује овај критеријум одредбом која уважава затечено стање – односно даје статус

²¹ Вид. Мелентијевић, М. *et al.*, *Резиме Студије водоснабдевања Шумадије и Поморавља, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ Завод за водоснабдевање, канализацију и заштиту вода*, 2006. Ово је приказ најбитнијих делова Студије водоснабдевања Шумадије и Поморавља са и без изградње ВВХС Студеница. Краљево, делом и Крагујевац и већина мањих општина у поменутим областима има значајних проблема у водоснабдевању, те је интенција Дирекције за воду при Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде била да се сагледа стање овог подручја, као и како на оптималан начин решити питање водоснабдевања у будућности(30 година)

²² Закон о локалној самоуправи РС, чл. 88в, 80.

²³ Закон о локалној самоуправи РС, чл. 88г и 88д.

²⁴ Закон о територијалној организацији РС, Сл. гласник РС, бр. 129/07, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 – др. закон, чл. 1, 2.

²⁵ Закон о територијалној организацији РС, чл. 11. ст. 1-3.

²⁶ Закон о локалној самоуправи РС, чл. 18.

општине чак и оним територијалним јединицама које су имале овај статус до ступања на снагу закона, а имају мање од 10.000 становника.

Законом о регионалном развоју²⁷ се уређују циљеви и начела подстицања регионалног развоја, развојни документи, институционална организација управљања регионалним развојем, индикатори развијености и рангирање јединица Законом се уређују циљеви и начела подстицања регионалног развоја, развојни документи, институционална организација управљања регионалним развојем, индикатори развијености и рангирање јединица локалне самоуправе, мере и постицај и финансијски извори за спровођење политике регионалног развоја, као и надзор и евалуација политике регионалног развоја. Закон о регионалном развоју би требало да представља основу за доношење регионалних и секторских развојних програма као и закона и подзаконских аката којима ће се уредити политика регионалног развоја. Такође, овај Закон би требало да помогне учвршћивању и јачању институционалних структура које су основа међуопштинске сарадње (првенствено регионалних развојних агенција) као и да подстакне финансирање квалитетних међуопштинских пројеката и усвајање пакета мера и постицаја за реализацију пројеката у области регионалног развоја од националног, регионалног и локалног интереса за Републику Србију, унапређење привредних грана, технолошког нивоа, приступа новим технологијама, промоцији истраживања и развоја, подизање регионалне конкурентности, унапређење инфраструктуре на републичком, регионалном и локалном нивоу и унапређење међуопштинске и међурегионалне сарадње у питањима од заједничког интереса.²⁸

Законом о комуналним делатностима²⁹ је целовитије регулисана материја међуопштинске сарадње, укључујући и поступак заснивања сарадње. Овим законом се дефинише шта су комуналне делатности, као и услови и начин њиховог обављања³⁰. Он прописује могућност заједничког пружања комуналних услуга, којом приликом се међусобна права и обавезе дефинишу међуопштинским споразумом, потврђеним од стране скупштина две или више јединица локалне самоуправе. Разлози за заједничко вршење комуналних

²⁷ Закон о регионалном развоју РС, Сл. гласник РС, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон.

²⁸ Вид. Закон о регионалном развоју РС, чл. 1-3.

²⁹ Закон о комуналним делатностима РС, Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018.

³⁰ Законом се наводи да у комуналне делатности спадају следећи послови: снабдевање водом за пиће; пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом; управљање комуналним отпадом; градски и приградски превоз путника; управљање гробљима и сахрањивање и погребна делатност; управљање јавним паркиралиштима; обезбеђивање јавног осветљења; управљање пијацама; одржавање улица и путева; одржавање чистоће на површинама јавне намене; одржавање јавних зелених површина; димничарске услуге; делатност зоохијигијене. Вид. Закон о комуналним делатностима чл. 1, 2.

делатности су ефикасност и економичност а што се утврђује на основу студије оправданости.³¹

Ради заједничког обављања комуналне делатности, споразумом на који сагласност дају скупштине јединица локалне самоуправе које учествују у сарадњи може се предвидети оснивање Међуопштинског савета за комуналну делатност (у даљем тексту: савет). Савет се оснива као заједнички орган, привредно друштво или удружење чији су оснивачи јединице локалне самоуправе које учествују у сарадњи. Споразумом о оснивању савета ближе се уређују организациони облик, статус, састав, надлежности, начин доношења одлука и друга питања значајна за рад савета.³²

Такође, обављање комуналних делатности могуће је поверити заједнички од стране више општина, приватном предузећу, предузетнику, те приватним (непрофитним) субјектима, путем посебног уговора. Вршење ових делатности могуће је поверити приватним субјектима једино путем концесије, а јединице локалне самоуправе се могу удружи-вати како би основале заједничко јавно предузеће, односно повериле приватном субјекту вршење такве једне делатности путем концесије у временском периоду од највише 30 година. Са друге стране, уколико је иницијатива за овакву својеврсну „регионализацију услуга“ потекла од приватног субјекта, онда се закључује само уговор између њега и сваке од општина заинтересованих за његове услуге (уместо међопштинских споразума).

Одредбама закона о социјалној заштити³³ је омогућено оснивање заједничког центра за социјални рад, при чему би се у свакој од општина суоснивача центра основало посебно његово одељење за пружање помоћи корисницима на подручју те општине. Оснивачким актом центра се може предвидети начин формирања органа и друга питања од значаја за рад центра.

Нормама Закона о пољопривредном земљишту³⁴ предвиђено је да се тзв. пољопривредне основе (које уређују циљеве заштите, коришћења и унапређивања пољопривредног земљишта) као једна врста планских докумената могу доносити за територију две или више општина. На основу пољопривредне основе доноси се годишњи програм давања пољопривредног земљишта у закуп, при чему две или више општина могу да успоставе заједничку политику давања пољопривредног земљишта у закуп, заштите од ерозије, односно претварања пољопривредног земљишта у грађевинско.

³¹ Закон о комуналним делатностима РС, чл. 10, 11., Вид. Мелентијевић, М., et al., *нав. дело*.

³² Закон о комуналним делатностима РС, чл. 12.

³³ Закон о социјалној заштити РС, Сл. гласник РС, бр. 24/2011 и 117/2022 - одлука УС, чл. 12, 14.

³⁴ Закон о пољопривредном земљишту РС, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 - др. Закон, чл. 9-15.

Затим, одредбе које омогућавају реализацију сарадње јединица локалне самоуправе, садржи и Закон о финансирању локалне самоуправе.³⁵ Послови прикупљања и наплате изворних прихода одговарајућих органа у ту сврху од преносе у надлежност локалних самоуправа, с тим што је остављена могућност јединицама локалне самоуправе да образују заједничке органе за обављање ових послова, закључивањем уговора о техничкој сарадњи. Међусобна права и обавезе оснивача уређују се уговором. Други облик сарадње може бити формирање других заједничких установа за пружање социјалних услуга, у којима могу да партиципирају и друга правна и физичка лица.

5. Закључак

Међуопштинска сарадња представља феномен који се може сагледати из различитих углова и уз помоћ различитих приступа. Можемо закључити да се овај институт највише анализира кроз пружање типологија и врсте сарадње, покретачима и механизмима успостављања, евентуално исходима. Међутим, за ефикасну и продуктивну реализацију међуопштинске сарадње неопходно је детаљнија регулатива самог процеса одвијања сарадње у областима у којима је најпотребнија и најпродуктивнија и начин превазилажења потешкоћа у реализацији.

Иако је међуопштинска сарадња, можемо рећи, нужност и потреба локалних самоуправа, у Србији је још увек на путу почетног развоја и надградње. Правни оквир је доста разуђен, делови правног оквира још увек недостају, али представља основу коју даље треба унапредити и систематизовати. Може се поставити питање и размотрити потреба законског установљења обавезне сарадње. Овакво законско решење, најпре, зависи од степена аутономије која је дата локалним властима Уставном и законом. Овакви случајеви би требало да имају изузетни и интервентни карактер - када локална власт не обавља своје послове од значаја за остваривање права и обавеза грађана, односно када је то неопходно за обезбеђивање примене закона и успостављање владавине права.

Напомињемо да успешно задовољавање потреба корисника не зависи искључиво од квалитета прописа. Политички и економски амбијент, стање демократије, јавне управе се великој мери се одражавају на реализацију и функционисање ове сарадње. Такође, однос је двосмеран, међуопштинска сарадња доприноси развоју, ефикасности и унапређењу целокупног система

³⁵ Закон о финансирању локалне самоуправе РС, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн., 104/2016 - др. закон, 96/2017 - усклађени дин. изн., 89/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 - др. закон, 86/2019 - усклађени дин. изн., 126/2020 - усклађени дин. изн., 99/2021 - усклађени дин. изн., 111/2021 - др. закон, 124/2022 - усклађени дин. изн. и 97/2023 - усклађени дин. Изн, чл. 6.

једне земље, кроз задовољење основних потреба грађана. Такође, органи локалних власти треба да негују и подстичу солидарност унутар локалне заједнице, кроз сарадњу и развој партнерских односа са грађанима, цивилним друштвом, јавним и приватним телима и другим локалним актерима.

*Anika Kovačević, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN THE FUNCTION OF DEVELOPING AND STRENGTHENING THE CAPACITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

Inter-municipal cooperation implies various forms of interaction between two or more municipalities and other local self-government units in the performance of tasks within their jurisdiction, which, in certain cases, may include other entities. The basic areas in which it is possible to ensure the improvement of the decentralized system in this way are regional, spatial and development planning, communal activities, tourism, civil protection services, environmental protection, local government and others. By connecting other subjects, such as the non-governmental and private sector, but also regional units of state administration, i.e. higher-level services, with certain forms of inter-municipal cooperation, it is possible to realize significant benefits, such as securing or more optimal use of human, organizational, natural, economic, financial, cultural and other resources, all for the purpose of efficient performance of public affairs. In the paper, the author analyzes the method, conditions and procedure for establishing inter-municipal cooperation. The national legislation provides an extremely wide, unrestricted, but also insufficiently stimulated opportunity for cooperation, where all elements of interconnection depend solely on the will of the municipalities concerned, except in cases provided for by law.

Key words: *local self-government units, cooperation, voluntariness, agreement.*

Литература

- Анчић, Д., Величковић, Д., *Локални развој у функцији повећања друштвеног благостања Србије*, Београд, 2019.
- Bel, G., Fageda, X., Mur., *Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis*, Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública, Barcelona, 2018.
- Голић, Д., *Међуопштинска сарадња као облик децентрализованог вршења јавних послова*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2013.
- Димитријевић, П., Вучетић, Д., Вучковић, Ј., *Систем локалне самоуправе норма и процес*, Ниш, 2020.
- Inter-municipal cooperation, - toolkit manual, UNDP, 2010, стр. 14,15 <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>.
- Ковачевић, А., *Појам и облици међународне сарадње јединица локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, књ. 10, Крагујевац, 2022.
- Мелентијевић, М., Марјановић, З., Коматина, М., Соро, А., Дамјановић, М., *Резиме Студије водоснабдевања Шумадије и Поморавља*, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ Завод за водоснабдевање, канализацију и заштиту вода, 2006.
- Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи, Стална конференција градова и општина, Београд, 2019. (https://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/161/236/924/1612369243_SKGO%20-%20Metodolosko%20uputstvo%20za%20izradu%20sporazuma%20o%20MOS.pdf).
- Милков, Д., *О регионализацији Србије*, Зборник радова: Уставне промене, Београд, 2003.
- Павловић-Крижанић, Т., *Међуопштинска сарадња у Србији: могућност и изазови*, Београд, 2010.
- Поповић, С., *Регионализација у свету и код нас: правни аспект*, Београд, 1983.
- Рапајић, М., *Европска повеља о локалној самоуправи и локална самоуправа у Србији*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, књ. 11, Крагујевац, 2023.
- Сергејев, Д., *Што је локална заједница (комуна)?*, Социологија и простор: часопис за истраживање просторног и социокултурног развоја, бр. 59-60/1978.
- Станчевић, В., *Међуопштинска сарадња – могућност практични домети*, Српска политичка мисао, бр. 3, 2023.

Правни прописи

- Закон о локалној самоуправи РС, Сл. гласник РС, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. Закон
- Закон о територијалној организацији РС, Сл. гласник РС, бр. 129/07, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 – др. Закон
- Закон о регионалном развоју РС, Сл. гласник РС, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. Закон
- Закон о комуналним делатностима РС, Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018
- Закон о социјалној заштити РС, Сл. гласник РС, бр. 24/2011 и 117/2022 - одлука УС
- Закон о пољопривредном земљишту РС, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 - др. Закон

Закон о финансирању локалне самоуправе РС, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн., 104/2016 - др. закон, 96/2017 - усклађени дин. изн., 89/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 - др. закон, 86/2019 - усклађени дин. изн., 126/2020 - усклађени дин. изн., 99/2021 - усклађени дин. изн., 111/2021 - др. закон, 124/2022 - усклађени дин. изн. и 97/2023 - усклађени дин. изн.

Уговор између општине Баточина и ЈКП „Водовод и канализација“ Крагујевац, бр. 401-212/20-01 од 30.11.2020