

DOI: 10.7251/GFP2010048DJ

UDC: 352.075.3:342.25

Originalni naučni rad*Datum prijema rada:*
30. jun 2020.*Datum prihvatanja rada:*
16. jul 2020.

Pravni okvir uloge lokalne samouprave u ostvarivanju javnog interesa

- Primeri Republike Srbije i Republike Srpske –

Rezime: U ovom radu autori na primerima zakonskih rešenja u Republici Srbiji i Republici Srpskoj analiziraju pravni okvir uloge lokalne samouprave u ostvarivanju javnog interesa. Mera i način na koji se zadovoljavanje potreba i ostvarivanje interesa lokalnog stanovništva postuliraju kao deo javnog interesa mogu biti različiti u različitim sferama društvenog života. S tim u vezi, primeri koji su u ovom radu analizirani ukazuju na dve, prividno slične, ali suštinski divergentne tendencije normativnog regulisanja učešća potreba i interesa lokalnog stanovništva u zakonskom opredeljenju javnog interesa i načina na koji lokalna samouprava učestvuje u ostvarivanju javnog interesa. Autori afirmišu shvatanje prema kome bi sistemsko zakonodavstvo kojim se regulišu različite oblasti društvenog života trebalo da definiše javni interes i da u okviru te kategorije istakne potrebe i interese lokalnog stanovništva, pa čak i da uredi obavezni način učešća jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju tog interesa, ali da bi trebalo da predvidi i da se bliže uređivanje kriterijuma i aspekata ostvarivanja tog interesa, naročito u smislu njihovog lokalnog karaktera, vrši podzakonskim opštim aktima jedinica lokalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna samouprava, javni interes, potrebe i interesi lokalnog stanovništva.

*Prof. dr***Vladimir Đurić***Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron, Banja Luka;
vladimir.b.djuric@apeiron-edu.eu**Doc. dr***Nevenko Vranješ***Fakultet političkih nauka,
Univerzitet u Banjoj Luci,
nevenko.vranjes@fpn.unibl.org*

UVOD

U političkoj i pravnoj teoriji lokalna samouprava se određuje kao oblik upravljanja i odlučivanja na užoj teritoriji u okviru države koja predstavlja lokalnu zajednicu i to od strane njenih stanovnika koji takvo upravljanje i odlučivanje vrše neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika u svojim organima. Lokalna samouprava je kao pojava koja ima i svoje dublje demokratsko značenje regulisana i određenim međunarodnopravnim aktima. Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. U određivanju pojma lokalne samouprave sve više se ističe da je

ona i pravo građana, pa, tako shvaćena, lokalna samouprava predstavlja pravo građana i njihovih lokalnih zajednica da sami upravljaju javnim poslovima koji su od interesa za lokalno stanovništvo.

Osim poslova od lokalnog značaja, lokalni organi mogu da obavljaju i poslove koje im država prenese. Iz razloga ekonomičnosti i svrsishodnosti država može da odluči da lokalnim organima prenese i deo državnih poslova kako bi se oni obavljali bliže građanima. U tom slučaju, država je dužna da obezbedi i sredstva za obavljanje takvih poslova, a njeni organi imaju veću mogućnost kontrole nad obavljanjem takvih poslova. Naime, dok u sferi izvornih poslova od lokalnog značaja državni organi mogu da kontrolišu samo zakonitost njihovog obavljanja, dotle u pogledu prenesenih poslova državni organi mogu da vrše kontrolu kako nad zakonitošću, tako i nad celishodnošću njihovog obavljanja. Preneseni poslovi ne postaju lokalni, već zadržavaju karakter državnih poslova, tako da, u slučaju da ih lokalni organi ne obavljaju, ili ih ne obavljaju na zadovoljavajući način, državni organi mogu ponovo preuzeti njihovo vršenje.

Imajući u vidu da se kao osnovni kriterijum u određivanju pojma i poslova lokalne samouprave, kako u teoriji, tako i u pozitivnopravnim rešenjima, navodi **interes lokalnog stanovništva** koji bi, kroz normativno postuliranje nadležnosti lokalne samouprave, trebalo da bude preciziran, kao i da taj interes nesumnjivo spada u korpus šireg **javnog, odnosno opšteg interesa**, nameće se potreba utvrđivanja i teorijskog sagledavanja uloge lokalne samouprave u ostvarivanju takvog interesa. To pitanje se ne svodi samo na razgraničenje nadležnosti koje u ostvarivanju opšteg, odnosno javnog interesa postoji između lokalne samouprave i ostalih nivoa političko-teritorijalnog organizovanja vlasti, već obuhvata i **način** na koji lokalna samouprava učestvuje u ostvarivanju takvog interesa. Upravo je tim pitanjima posvećen ovaj rad. Čini se da je prvi korak u toj analizi utvrđivanje pojma opšteg, odnosno javnog interesa.

JAVNI INTERES

Opšti, odnosno javni interes teorijska je kategorija koja je predmet interesovanja i proučavanja različitih disciplina – filosofije, sociologije, politikologije, ali i pravne nauke. Najšire posmatrano, opšti interes može se poistovetiti sa društvenom dobrobiti, sa opštim dobrom. Međutim, kako se to u širim teorijskim sagledavanjima jasno uočava, u raspravama o opštem, tačnije zajedničkom dobru (**common good**) i mogućnostima i načinima za njegovo postizanje, uočavaju se tri grupe pitanja - dobro kojih aktera se ujedno može smatrati opštim dobrom, koji je najbolji način da se dodje do saglasnosti o opštem dobru u procesu donošenja kolektivnih odluka i, naposletku, šta čini sadržinu opšteg dobra, tačnije u čemu se ono sastoji.¹ Dok je prva grupa pitanja prevashodno predmet interesovanja filosofije, sociologije i politikologije,² dotle je pravna nauka zainteresovanija i značajnije in-

¹ Dahl, R.A. (1989). *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London, 280–98, 367

² Jedan pokušaj sumiranja teorijskih pristupa utvrđivanju odnosa između opšteg (javnog) interesa i individualnih interesa uočava tri diferencirana pravca - teorije „nadmoći” (*preponderance*), koje opšti (javni) interes izjednačavaju s zbirom individualnih interesa na osnovu korisnosti kao odlučujućeg kriterijuma, teorije zajedničkog (*common*) interesa, koje pod opštim (javnim) interesima podrazumevaju one interese koji su zajednički članovima zajednice i unitarne teorije

volvirana u preostale dve grupe pitanja. Praveći jasnu distinkciju između opšteg interesa kao prevashodno **političke** i javnog interesa kao suštinski **pravne kategorije**, pravna nauka u pogledu načina na koji se dolazi do saglasnosti o opštem dobru u procesu donošenja kolektivnih odluka i sadržini tako određenog interesa daje jasan odgovor – opšti interes je neophodno formalizovati u zakonu čime se on preobražava u javni interes.³ Dakle, kao pravna kategorija, javni interes je utvrđen zakonima koje donosi parlament kao predstavničko telo.⁴

Kao pravna kategorija, javni interes ima svoje oblike i svoje konstitutivne elemente. Oblici javnog interesa su uporišne tačke različitih područja društvenog života, kao što su, primera radi: spoljna i unutrašnja bezbednost, javni red i mir, kontinuirano i optimalno snabdevanje energentima i hranom, normalno funkcionisanje drugih javnih službi (zdravstvo, obrazovanje, kultura, komunalni red itd.), regulisan i nesmetan saobraćaj, javne komunikacije/veze, čuvanje životne sredine od zagađenja, skladno uređenje javnog prostora, funkcionisanje svih vrsta tržišta, posebno zaštita konkurencije, pružanje informacija od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti, itd, dok su opredeljujući, konstitutivni elementi javnog interesa puno ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava, redovno odvijanje društvenog života u svim njegovim komponentama, kao i uredan rad državnih organa i javnih tela.⁵

Polazeći, s jedne strane od pravne neophodnosti da javni interes bude određen zakonom, i, s druge strane, od stava da u konstitutivne elemente javnog interesa spadaju redovno odvijanje društvenog života i uredan rad javnih tela, u koja svakako spadaju i organi jedinica lokalne samouprave, za potpuno sagledavanje pravnog okvira uloge lokalne samouprave u ostvarivanju takvog interesa (dakle, kako u pogledu njene nadležnosti, tako i u smislu načina na koji ona učestvuje u njegovom ostvarivanju), neophodno je uporedno sagledati normativna rešenja o nadležnostima lokalne samouprave u pojedinim oblastima društvenog života i o zakonskom utvrđivanju javnog interesa i načina njegovog ostvarivanja u tim oblastima društvenog života.

NADLEŽNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE I ZAKONSKO ODREĐENJE JAVNOG INTERESA I NJEGOVOG OSTVARIVANJA

U Republici Srbiji i u Republici Srpskoj nadležnosti lokalne samouprave kako u pogledu njihove sadržine, tako i u smislu oblasti društvenog života u kojima se ostvaruju, utvrđuju se ustavom i zakonom. Takođe, u oba pravna poretka, javni interes u oblastim društvenog života u kojima i jedinice lokalne samouprave ostvaruju svoje nadležnosti uređuje se sistemskim zakonima kojima su regulisane te oblasti društvenog života. Zbog toga je, radi produbljenijeg sagledavanja eventualnih razlika, dalju analizu pravnog okvira ulo-

(unitary theories) prema kojima opšti (javni) interes čini skup vrednosti koje su uređene i međusobno usklađene – Held, V. (1970). *Public Interests and Individual Interests*, Basic Books, New York.

³ Lilić, S. Milenković, D. (1999) *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str.26.

⁴ *Ibid*

⁵ Tomić, Z. (2019) „Javni poredak: Pojam i struktura“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina Vol. 67, Br. 2, 37,38*

ge lokalne samouprave u ostvarivanju javnog interesa neophodno razdvojiti i odvojeno izložiti za Republiku Srbiju i Republiku Srpsku.

Nadležnosti lokalne samouprave i zakonsko odredjenje javnog interesa i njegovog ostvarivanja u Republici Srbiji

Ustav Republike Srbije u članu 177. najpre sadrži načelnu odredbu o razgraničenju nadležnosti između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti opredeljujući, između ostalog, da su jedinice lokalne samouprave nadležne u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave, pri čemu se materija koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja uređuje zakonom. Osim izvornih nadležnosti, Ustav Republike poznaje i mogućnost prenosa nadležnosti na lokalnu samoupravu u vidu **pojedinih pitanja** koja im, iz svoje nadležnosti, mogu poveriti bilo Republika zakonom, bilo autonomna pokrajina svojom odlukom, pri čemu sredstva za vršenje poverenih nadležnosti obezbeđuje Republika Srbija ili autonomna pokrajina, zavisno od toga ko je poverio nadležnosti. Preciznije utvrđivanje nadležnosti lokalne samouprave sadržano je u čl. 190. Ustava prema kome jedinica lokalne samouprave preko svojih organa: 1. uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti; 2. uređuje i obezbeđuje korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; 3. stara se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; uređuje i obezbeđuje lokalni prevoz; 4. stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture; 5. stara se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine; 6. stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda; zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu; 7. zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta; 8. obavlja i druge poslove određene zakonom. Osim navedenih nadležnosti, jedinica lokalne samouprave se stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u lokalnim okvirima. Ustav je u čl.188. propisao da se poslovi jedinice lokalne samouprave finansiraju se iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, budžeta Republike Srbije, u skladu sa zakonom, i budžeta autonomne pokrajine, kada je autonomna pokrajina poverila jedinicama lokalne samouprave obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Budući da Ustav u više odredbi upućuje na zakonsku razradu pitanja u vezi sa nadležnošću lokalne samouprave, trebalo bi istaći da je zakon kojim su ta pitanja bliže uređena prvenstveno Zakon o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu ZLS),⁶ ali da se u to ustavno odredjenje mogu uključiti i sistemski zakoni kojima su regulisane pojedine oblasti društvenog života.

Činjenica da lokalna samouprava u Republici Srbiji ima poslove iz različitih i brojnih oblasti u izvornom delokrugu ne znači, međutim, da su jedinice lokalne samouprave značajni centri vlasti i ključni subjekti u upravljanju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo u svakoj od navedenih oblasti.⁷ Uočljivo je naime da, prema izloženim ustavnim odredbama, jedinica lokalne smouprave u pojedinim oblastima obavlja poslove *uredjenja i obezbedjenja*, dok se u pojedinim oblastima *stara o zadovoljavanju* potreba građana, ili uopšte o njihovom razvoju, unapređenju, zaštiti i/ili ostvarivanju.

⁶ *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018

⁷ Milosavljević, B. (2009) *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 63

Ustavno određuje prema kome jedinica lokalne samouprave *uređuje* određena pitanja za pravo znači da ona ta pitanja reguliše svojim opštim aktima, dok se smisao formulacije prema kojoj *obezbeđuje* obavljanje i razvoj određenih delatnosti i korišćenje određenih dobara, u najširem smislu, ogleda u *stvaranje neophodnih uslova*, uključujući i materijalne, za takve aktivnosti. S druge strane, ustavna formulacija prema kojoj se lokalna samouprava *stara* o zadovoljavanju potreba građana, ili uopšte o razvoju, unapređenju, zaštiti i/ili ostvarivanju pojedinih oblasti, sama po sebi, nema jasno pravno značenje i iziskuje bliže uređivanje. Međutim, ni ZLS kod niza poslova to nije učinjeno, tako da nije moguće tačno ustanoviti kakvu vrstu nadležnosti ili poslova ima lokalna samouprava, jer taj Zakon predviđa da jedinica lokalne samouprave „podstiče razvoj“, „pomaže razvoj“, da „se stara“, itd, što znači da je u takvim slučajevima rezervisana mogućnost da se pojedinim zakonima dimenzionira vrsta nadležnosti koju će lokalna samouprava imati.⁸ U pojedinim oblastima za koje je Ustavom predviđeno da se jedinica lokalne samouprave stara o zadovoljavanju potreba građana, ili uopšte o njihovom razvoju, unapređenju, zaštiti i/ili ostvarivanju, ili da podstiče i/ili pomaže razvoj, odnosno unapređenje tih oblasti, ZLS je dodatno još predviđeno i da lokalna samouprava *obezbeđuje sredstva za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata i pruža pomoć*. Načelno posmatrano, i bez izričitog normativnog preciziranja, staranje, podsticanje, odnosno pomaganje, stvaranje uslova i unapređenje pojedinih oblasti, zaista može da podrazumeva i (su)finansiranje programa i projekata iz tih oblasti i (finansijsku) pomoć od strane jedinice lokalne samouprave. Uopšte uzev, Ustavom i ZLS (čl.20) oblasti u kojima se jedinice lokalne samouprave staraju, odnosno u kojima pomažu i/ili podstiču razvoj i unapređuju stanje obuhvataju široku paletu društvenih odnosa – lokalni ekonomski razvoj i privređivanje u jedinici lokalne samouprave, kulturno stvaralaštvo, uključujući i obezbeđivanje sredstava za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata u oblasti kulture od značaja za jedinicu lokalne samouprave, turizam na teritoriji jedinice lokalne samouprave, različite oblike samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama kao i sa licima koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima i podsticanje aktivnosti (uključujući i pružanje pomoći) organizacijama invalida i drugim socijalno-humanitarnim organizacijama, ostvarivanje, zaštita i unapređenje ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, javno informisanje od lokalnog značaja i obezbeđivanje uslova za javno informisanje na srpskom jeziku i jeziku nacionalnih manjina koji se koriste na teritoriji opštine, itd. U svim tim oblastima, a u slučaju pojedinih je to izričito ZLS predviđeno, staranje, podsticanje, odnosno pomaganje, stvaranje uslova i unapređenje može da podrazumeva različite oblike finansijske pomoći i (su)finansiranja programa i projekata što fokus analize o ulozi lokalne samouprave u ostvarivanju javnog interesa pomara ka pitanju da li je sistemskim zakonima kojima se uređuju navedene oblasti društvenog života takav interes izričito opredeljen, uključujući i meru učešća lokalnog interesa u javnom interesu, kao i da li su regulisani uloga i način učešća jedinica lokalne samouprave u njegovom ostvarivanju. Radi jezgrovitijeg prikaza, pažnja ce biti usmerena na oblasti kulture, informisanja, sporta i ostvarivanja, zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava.

Članom 6. Zakona o kulturi (u daljem tekstu ZK)⁹ utvrđeno je šta čini *opšti interes* u toj oblasti društvenih odnosa¹⁰ i predviđeno je da se sredstva za ostvarivanje opšteg intere-

⁸ *Ibid*

⁹ *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009, 13/2016, 30/2016 - ispr. i 6/2020

¹⁰ Prema tom članu, opšti interes u kulturi obuhvata: 1) stvaranje mogućnosti za intenzivan

sa u kulturi obezbeđuju u budžetu Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Pažljivijim sagledavanjem tih rešenja može se utvrditi da zakonodavac koristi pojam „opšti interes“ i da pod njega podvodi niz delatnosti koje imaju, ili mogu da imaju, ne samo *opšti društveni karakter* što iziskuje da se, sledstveno tome, *moraju odvijati na nivou čitave države*, već da se mogu odnositi i na *neposredni, zajednički i opšti interesa za lokalno stanovništvo*, tačnije da se mogu odvijati na nivou lokalne zajednice. Takav pristup, s jedne strane, izražava nespornu činjenicu da su u toj sferi društvenih odnosa interesi lokalnog stanovništva utkani u opšti, tačnije javni interes koji je definisan zakonom, ali, s druge strane, u pogledu niza elemenata tog interesa, pati od *nedovoljno jasno postavljenih normativnih pretpostavki za utvrđivanje nadležnosti različitih nivoa vlasti u njegovom ostvarivanju*. Primera radi, kada zakonodavac utvrđuje da u opšti interes u oblasti kulture spadaju „*stvaranje uslova*“, „*podsticanje i podrška*“, „*unapređenje uslova*“, za različite aktivnosti i ciljeve u oblasti kulture, on zapravo ostavlja širom otvorena vrata za diskreciono odlučivanje nadležnih oragana sa različitih nivoa organizovanja javne

kontinuiran i usklađen kulturni razvoj;2) otkrivanje, stvaranje, proučavanje, očuvanje i predstavljanje srpske kulture i kulture nacionalnih manjina u Republici Srbiji; 3) stvaranje uslova za razvoj i podsticanje savremenog kulturnog i umetničkog stvaralaštva;4) stvaranje uslova za zaštitu i korišćenje srpskog jezika i ćirilčkog pisma;5) stvaranje uslova za očuvanje, razvoj, bogaćenje i promovisanje kulturnog nasleđa; 6) otkrivanje, evidentiranje, prikupljanje, istraživanje, utvrđivanje, čuvanje, održavanje i korišćenje kulturnih dobara; 7) sprovođenje mera zaštite kulturnih dobara, vođenje registara kulturnih dobara, vođenje opšteg inventara nasleđa Republike Srbije; 8) istraživanje, očuvanje i korišćenje dobara od posebnog značaja za kulturu i istoriju srpskog naroda, koja se nalaze van teritorije Republike Srbije; 9) izgradnju jedinstvenog bibliotečko-informacionog sistema i matične funkcije u bibliotečkoj delatnosti; 10) izgradnju i unapređenje jedinstvenog informacionog sistema u oblasti zaštite kulturnog nasleđa; 11) izgradnju i unapređenje ustanova u oblasti zaštite kulturnog nasleđa; 12) finansiranje delatnosti ustanova kulture i ustanova zaštite čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave; 13) programe i projekte ustanova kulture, udruženja u kulturi i drugih subjekata u kulturi koji svojim kvalitetom doprinose razvoju kulture i umetnosti; 14) obezbeđivanje uslova za dostupnost kulturnih sadržaja; 15) podsticanje i podršku zaštititi i unapređenju kulturnih izraza koji su rezultat kreativnosti pojedinaca, grupa i društava Srba u inostranstvu; 16) podsticanje, unapređenje i stvaranje uslova za razvoj međunarodne kulturne saradnje; 17) stvaranje uslova za slobodan protok i razmenu kulturnih izraza i sadržaja; 18) podsticanje inovativnosti i kreativnosti u kulturi; 19) podsticanje i podršku međunarodnim aktivnostima ustanova, pojedinaca, grupa, organizacija, profesionalne i kreativne razmene, 11) cilju poboljšanja međunarodnog ugleda države, putem kulture;20) podsticanje stručnih i naučnih istraživanja u kulturi; 21) sprovođenje i unapređivanje edukacije u oblasti kulture; 22) podsticanje primene novih tehnologija u kulturi i digitalizacije; 23) podsticanje procesa digitalizacije i razvoja digitalne istraživačke infrastrukture u oblasti zaštite kulturnog nasleđa i umetnosti; 24) podsticanje mladih talenata u oblasti kulturnog i umetničkog stvaralaštva; 25) stvaranje uslova za podsticanje samostalnog kulturnog i umetničkog stvaralaštva; 26) podsticanje amaterskog kulturnog i umetničkog stvaralaštva; 27) podsticanje dečijeg stvaralaštva i stvaralaštva za decu i mlade u kulturi; 28) podsticanje kulturnog i umetničkog stvaralaštva osoba sa invaliditetom i dostupnosti svih kulturnih sadržaja osobama sa invaliditetom;29) regulisanje tržišta u oblasti kulture i podsticanje sponzorisavanja, mecenarstva i donatorstva u kulturi;30) podsticanje razvoja kreativnih industrija; 31) podsticanje kulturnog i umetničkog stvaralaštva društveno osetljivih grupa; 32) podrška ustanovama kulture u međuresornoj saradnji; 33) druga pitanja utvrđena zakonom kao opšti interes u oblasti kulture.

vlasti u pogledu ciljeva i značaja tih aktivnosti za interese stanovništva u različitim političko-teritorijalnim zajednicama.

Takav zaključak naročito dobija na svojoj težini ako se u vidu ima činjenica da je čl.76. istog Zakona predviđeno da najmanje jednom godišnje nadležni republički, pokrajinski, odnosno organ jedinice lokalne samouprave raspisuju javne konkurse radi finansiranja ili sufinansiranja projekata u kulturi, kao i projekata umetničkih, odnosno stručnih i naučnih istraživanja u kulturi, pri čemu pravo učešća na konkursu imaju ustanove, umetnička i druga udruženja registrovana za obavljanje delatnosti kulture, kao i drugi subjekti u kulturi, osim ustanova kulture čiji su osnivači ti nivoi organizovanja vlasti. Možda zbog uvidjanja da način na koji je definisan opšti interes u oblasti kulture ostavlja prostora za različita tumačenja, naročito u kontekstu budžetskog projektnog (su)finansiranja njegovog ostvarivanja,¹¹ zakonodavac je istim članom propisao da bliža merila, kriterijume i način izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave utvrđuje Vlada (*sic!*). Ostavljajući po strani izuzetno složeno pitanje da li je izloženom odredbom stvoren pravni osnov za narušavanje Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu samoupravu i nadležnosti lokalne samouprave, tek Vlada je na osnovu tog zakonskog ovlašćenja donela Uredbu o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave¹² koja ni u jednoj jedinoj odredbi ne sadrži, makar i kroz orijentaciono upućivanje, kriterijume za izbor projekata koji su od *lokalnog značaja*. Takav propust, iako ZLS govori o finansiranju i sufinansiranju programa i projekata u oblasti kulture *od značaja za jedinicu lokalne samouprave*, zapravo omogućava da se i na nivou lokalne samouprave (su)finansiraju projekti koji svojim značajem prevazilaze interese lokalnog stanovništva (jer se po nekom drugom, pravno nedefinisanom „kriterijumu“ mogu smatrati projektima od značaja za lokalnu samoupravu), pa čak i da se od strane različitih nivoa vlasti (su)finansiraju isti projekti, a što dodatno otvara pitanje da li bi projekti koji se (su)finansiraju od strane lokalne samouprave trebalo da budu podržani sredstvima iz izvornih ili prenesenih prihoda. Drugim rečima, nejasnim formulisanjem opšteg interesa u kulturi zakonodavac je ostavio otvorenim pitanje da li je u slučaju učešća lokalne samouprave u finansiranju i sufinansiranju programa i projekata u oblasti kulture reč o *decentralizaciji*, ili pak o *dekoncentraciji* poslova u vezi sa (su)finansiranjem projekata kojim se, između ostalog, ostvaruje opšti interes u kulturi. Iako bi se na osnovu odredbi ZLS možda moglo stati na stanovište da je reč o decentralizaciji, tačnije da (su)finansiranje projekata spada u izvorne poslove jedinice lokalne samouprave, ipak bi trebalo istaći da se u, inače retkim teorijskim sagledavanjima izloženog pitanja, zapaža svojevršno lutanje autora i izbegavanje jasnog odredjenja, tačnije da se ističe da je posredi i decentralizacija i dekoncentracija.¹³

¹¹ Projektno (su)finansiranje nije jedini vid budžetskog finansiranja i podrške ostvarivanja opšteg interesa u kulturi – za detaljnije sagledavanje zakonskih rešenja videti i Blagojević, P. (2016) *Kultura u pravnom sistemu Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta „Union“ i Službeni glasnik, Beograd, 194-202.

¹² *Sl. glasnik RS*, br. 105/2016 i 112/2017

¹³ Tako, P.Blagojević, uz isticanje nemarnog odnosa lokalne samouprave prema „*svojoj kulturi*“ (podv. autori), navodi da (su)finansiranje programa i projekata spada u decentralizaciju kulture, ali tim pojmom označava kako prenošenje izvornih nadležnosti na nivo lokalne

Sličan pristup i slične manjkavosti sadrži i Zakon o javnom informisanju i medijima (u daljem tekstu ZJIM).¹⁴ Članom 15. ZJIM utvrđeno je šta čini javni interes u oblasti javnog informisanja¹⁵ i propisano je da se o ostvarivanju javnog interesa staraju Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave! Članom 17. istog Zakona propisano je da Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave obezbeđuju iz budžeta deo sredstava za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja i raspoređuju ih, izeđu ostalog, na osnovu sprovedenih javnih konkursa. Takvi se konkursi, štaviše, prema članu 18. ZJIM, raspisuju za projekte proizvodnje medijskih sadržaja i organizovanja i učešća na stručnim, naučnim i prigodnim skupovima kao i unapređivanja profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja, što znači da se s navedenim ciljevima raspisuju na *svim nivoima vlasti!*. Polazeći od javnog interesa određenog ZJIM, organ nadležan za poslove javnog informisanja na sva tri nivoa organizovanja javne vlasti donosi, prema čl.19. istog Zakona, odluku o konkursima koji se raspisuju u toku kalendarske godine. Drugim rečima, zakonska rešenja impliciraju da se najmanje jednom godišnje i na nivou lokalne samouprave raspisuje konkurs za (su)finansiranje projekata kojima se ostvaruje ZJIM utvrđeni javni interes, sa istim ciljevima, tačnije za iste vrste projekata i za lica koja inače, prema odredbama Zakona, mogu biti učesnici na konkursima na svim nivoima vlasti! Štaviše, članom 23. ZJIM utvrđeni su kriterijumi za ocenu prijava na konkursu koji su obavezujući za konkurse na svim nivoima vlasti, a u koje spadaju mera u kojoj su predložene projektne aktivnosti podesne da ostvare opšti interes u oblasti javnog informisanja i mera u kojoj, na osnovu podnete dokumentacije, učesnik na konkursu pruža veću garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima, a što znači da se, bar u slučaju konkursa koji su raspisani na lokalnom nivou, iz njih isključuju bilo kakve lokalne specifičnosti i značaj. Dakle, kao i u slučaju kulture, zakonska rešenja omogućavaju da se na nivou lokalne samouprave (su)finansiraju projekti koji svojim karakteristikama prevazilaze informisanje od lokalnog značaja, ili koji nemaju isključivo takav karakter, pa čak i da se od strane različitih nivoa vlasti (su)finansiraju isti projekti (naročito oni čiji je cilj organizovanje i učešće na stručnim, naučnim i prigodnim skupovima kao i unapređivanje profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja), a što dodatno otvara pitanje izvora sredstava kojima bi takvi projekti trebalo da budu podržani na lokalnom nivou. ZJIM, slično kao i ZK, predviđa da se (su)finansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja bliže uređuje podzakonskim

samouprave, tako i poveravanje poslova lokalnoj samoupravi! – P. Blagojević (2016), 177-180

¹⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje

¹⁵ 1) istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje svih građana Republike Srbije; 2) istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje na maternjem jeziku građana Republike Srbije pripadnika nacionalnih manjina; 3) informisanje na srpskom jeziku pripadnika srpskog naroda koji žive van teritorije Republike Srbije; 4) očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije; 5) informisanje inostrane javnosti na stranim jezicima kada je to od interesa za Republiku Srbiju; 6) informisanje osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa; 7) podrška proizvodnji medijskih sadržaja u cilju zaštite i razvoja ljudskih prava i demokratije, unapređivanja pravne i socijalne države, slobodnog razvoja ličnosti i zaštite dece i mladih, razvoja kulturnog i umetničkog stvaralaštva, razvoja obrazovanja, uključujući i medijsku pismenost kao deo obrazovnog sistema, razvoja nauke, razvoja sporta i fizičke kulture i zaštite životne sredine i zdravlja ljudi i 8) unapređivanje medijskog i novinarskog profesionalizma.

aktom, ali, za razliku od ZK, propisuje da je donosilac tog akta Ministarstvo nadležno za poslove informisanja!¹⁶ Tek takvo rešenje otvara dileme da li je, s jedne strane, na taj način narušena izvorna nadležnost lokalne samouprave, ili je pak, s druge strane, (su)finansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja povereni, tačnije preneseni posao i, ako jeste, kakva bi uloga organa centralne vlasti trebalo da bude u nadzoru nad njegovim sprovođenjem!

Potpuno drugačiji i, u kontekstu teme ovog rada, kvalitativno napredniji pristup u određivanju javnog interesa i regulisanju njegovog ostvarivanja, kao i u normiranju poslova i uloge lokalne samouprave, sadržan je u Zakonu o sportu (u daljem tekstu ZS).¹⁷ Članom 112. tog Zakona utvrđen je naime opšti interes u oblasti sporta,¹⁸ ali je on opredeljen na način da se isključivo vezuje za Republiku, ili obuhvata aktivnosti od značaja za Republiku. Logična posledica takvog pristupa je da je istim članom jasno predviđeno da se za ostvarenje opšteg interesa u oblasti sporta **obezbeđuju sredstva u budžetu Republike**. S druge strane, ZS normira i **potrebe i interese građana u oblasti sporta u jedinicama lokalne samouprave**, priznajući na taj način takvim potrebama i interesima javni karakter, ali ih razdvaja od opšteg interesa u oblasti sporta čime čini i jasnu pravnu osnovu za razdvajanje nadležnosti i drugačije ciljeve finansiranja. Štaviše, ZS predviđa da se odredbe tog zakona i podzakonskih akata donetih na osnovu ovog njega koje se odnose na uslove, kriterijume i način odobrenja programa i projekata, odnosno finansiranje delatnosti kojima se ostvaruje opšti interes u oblasti sporta, zaključenje ugovora,

¹⁶ Resorno Ministarstvo donelo je Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja - *Sl. glasnik RS*, br. 16/2016 i 8/2017 koji ni u jednoj svojoj odredbi ne izražava bilo kakve specifičnosti sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja na lokalnom nivou!

¹⁷ *Sl. glasnik RS*, br. 10/2016

¹⁸ 1) obezbeđivanje uslova za pripremu, učešće i ostvarivanje vrhunskih sportskih rezultata sportista na olimpijskim igrama, paraolimpijskim igrama i drugim velikim međunarodnim sportskim takmičenjima; 2) unapređenje sistema sporta i podizanje kapaciteta Olimpijskog komiteta Srbije, Paraolimpijskog komiteta Srbije i Sportskog saveza Srbije i drugih nadležnih nacionalnih sportskih saveza za grane i oblasti sporta preko kojih se ostvaruje opšti interes u oblasti sporta; 3) izgradnja, opremanje i održavanje sportskih objekata koji su od značaja za razvoj sporta na celom području Republike Srbije, vodeći računa o regionalnoj pokrivenosti i stepenu razvoja sportske infrastrukture u jedinicama lokalne samouprave; 4) stipendije za sportsko usavršavanje vrhunskih sportista amatera i novčana pomoć vrhunskim sportistima sa posebnim zaslugama; 5) nacionalna priznanja i nagrade za poseban doprinos razvoju i afirmaciji sporta; 6) aktivnosti sportskih kampova za perspektivne sportiste, koji su od posebnog značaja za Republiku Srbiju; 7) organizacija međunarodnih i nacionalnih sportskih takmičenja od značaja za Republiku Srbiju; 8) obezbeđivanje uslova za organizovanje i održavanje školskih i univerzitetskih sportskih takmičenja na nivou Republike Srbije; 9) unapređenje sportske rekreacije, promocija i podsticanje bavljenja sportom svih građana Republike Srbije, a naročito dece, žena, mladih i osoba sa invaliditetom; 10) sprečavanje negativnih pojava u sportu (doping, nasilje i nedolično ponašanje, nameštanje sportskih rezultata i dr.); 11) unapređenje zaštite zdravlja sportista, unapređenje stručnog rada i stručnog osposobljavanja u sportu; 12) međudržavna i međunarodna sportska saradnja i razvijanje sporta i saradnje sa organizacijama iz dijaspore; 13) naučni skupovi, istraživačko-razvojni i naučnoistraživački projekti u sportu i izdavanje sportskih publikacija od nacionalnog značaja; 14) delatnost i programi organizacija u oblasti sporta čiji je osnivač Republika Srbija.

podnošenje izveštaja, kontrolu realizacije i obavezu vraćanja dobijenih sredstava, **shodno primenjuju** (podv. autori) i na programe, odnosno delatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe građana u oblasti sporta u jedinicama lokalne samouprave, ali i da jedinica lokalne samouprave preko nadležnih organa uređuje bliže uslove, kriterijume i način i postupak dodele sredstava iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno odobrenje programa za zadovoljavanje potreba građana u oblasti sporta na teritoriji jedinice lokalne samouprave i način javnog objavljivanja podataka o predloženim programima za finansiranje, odobrenim programima i realizaciji odobrenih programa. Na taj način ZS čini se sistemski veoma logično uvažava nadležnost lokalne samouprave, normativno dosledno stvara pravni osnov za njeno učešće u ostvarivanju interesa građana u oblasti sporta na lokalnom nivou, uz istovremeno jasno propisivanje uslova čije bi pridržavanje trebalo da doprinese transparentnijem utrošku sredstava iz lokalnog budžeta. Takva su rešenja u skladu s načelnim nalazima teorijsko-pravnih sagledavanja odnosa javnih vlasti i sporta prema kojima finansiranje sporta nije isto na različitim nivoima javne vlasti, pri čemu bi uloga lokalnih vlasti trebalo da se ogleda u ublažavanju finansijske nejednakosti koja postoji između vrhunskog sporta i sporta za sve.¹⁹

Nadležnosti lokalne samouprave i zakonsko odredjenje javnog interesa i njegovog ostvarivanja u Republici Srpskoj

Prema članu 102. Ustava Republike Srpske, opština preko svojih organa, a u skladu sa zakonom donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun, uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, uređuje i obezbeđuje korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, stara se o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja, stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima, izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, obezbeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine, obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i poslovanje i obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom opštine. Dakle, istovetno kao i u ustavnim odredbama u Republici Srbiji, jedinica lokalne samouprave u pojedinim oblastima obavlja poslove *uredjenja i obezbedjenja*, dok se u pojedinim oblastima *stara* o zadovoljavanju potreba građana. Primetno je da je, za razliku od Ustava Republike Srbije, uži broj oblasti u kojima se jedinica lokalne samouprave *stara* o pojedinim pitanjima, a što, kao što je utvrđeno, samo po sebi, ne predstavlja jasno utvrđenu nadležnost. Međutim, za razliku od ZLS u Srbiji, zakonska razrada te nadležnosti je Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (u daljem tekstu ZLSRS),²⁰ bar što se tiče oblasti društvenog života kojima je u ovom radu posvećena posebna pažnja (kultura, informisanje, sport), nešto preciznije postavljena.

ZLSRS najpre predviđa da u samostalne poslove u oblasti pružanja usluga spada obavljanje specifičnih funkcija u navedenim oblastima društvenog života. U potonjim odredbama ZLSRS nadležnosti lokalne samouprave u tim oblastima društvenog života su

¹⁹ Đurđević, N. (2007) *Javne vlasti i sport*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 272

²⁰ *Sl. glasnik RS*, br. 97/2016 i 36/2019

znatno preciznije opredeljene sa jasnim formatiranjem i stavljanjem akcenta na lokalni značaj, na obavljanje određenih aktivnosti u okviru lokalne samouprave, te na ostvarivanju potreba u jedinici lokalne samouprave. Tako je, primera radi, u oblasti kulture čl. 21. t.3. ZLSRS propisano da lokalna samouprava organizuje manifestacije i obilježavanje jubileja *od značaja za jedinicu lokalne samouprave* i razvoj kulturno-umjetničkog amaterizma u *jedinici lokalne samouprave*, dok je u oblasti sporta članom 26. t.5., između ostalog, predviđeno da obezbjeđuje uslove i izdaje saglasnost za organizaciju i održavanje sportskih takmičenja i manifestacija *od značaja za jedinicu lokalne samouprave*. Nešto manji stepen konkretizacije i više prostora za različita tumačenja ostavljaju odredba člana 26.t.3. prema kojoj lokalna samouprava obezbjeđuje posebne uslove za povećanje kvantiteta i kvaliteta rada sa mladim sportskim talentima i odredba člana 33. kojom je normirano da lokalna samouprava obezbjeđuje informisanje i javno obavještanje o pitanjima od značaja za život i rad građana na svom području, naprosto zbog toga što u njima nije u dovoljnoj mjeri specifikovan lokalni značaj i/ili lokalni interes. Naime, ako zakonodavac propisuje da lokalna samouprava *obezbjeđuje posebne uslove za povećanje kvantiteta i kvaliteta rada* sa mladim sportskim talentima to može da znači da stvara pravni osnov kako za obezbjeđivanje uslova za rad s talentima koji su iz jedinice lokalne samouprave, tako i sa onim talentima koji na području jedinice lokalne samouprave imaju sportske aktivnosti. Isto tako, informisanje i javno obavještanje *o pitanjima od značaja za život i rad građana na području lokalne samouprave* se može odnositi kako na lokalne, tako i na šire društvene teme. Važno je istaći da, za razliku od ZLS u Republici Srbiji, ZLSRS izričito propisuje da jedinica lokalne samouprave *podstiče aktivnosti i pruža pomoć udruženjima građana čija djelatnost je od interesa za jedinicu lokalne samouprave*, a što svakako može da bude jedan od načina na koji lokalna samouprava učestvuje u ostvarivanju interesa lokalnog stanovništva kao dela opšteg, tačnije javnog interesa. Tom odredbom ZLSRS zapravo, s jedne strane, stvara široki pravni osnov za različite oblike pomoći, uključujući i onu koja je finansijskog karaktera, te za (su)finansiranje programa i projekata, dok, s druge strane, jasno precizira da je reč o podsticanju i pomoći onim aktivnostima i delatnostima koje su *od interesa za jedinicu lokalne samouprave*. Zbog toga je dalju analizu o ulozi lokalne samouprave u ostvarivanju javnog interesa u Republici Srpskoj potrebno usmeriti ka pitanju kako je taj interes definisan sistemskim zakonima kojima su uređene oblasti društvenog života koje su uzete za područje sagledavanja (kultura, informisanje i sport).

Zakon o kulturi Republike Srpske (u daljem tekstu ZKRS)²¹ u članu 3.st.2. predviđa da ostvarivanje opšteg interesa u kulturi obezbjeđuje Republika i jedinice lokalne samouprave i propisuje šta to ostvarivanje podrazumijeva.²² Važno je istaći da ZKRS, iako normi-

²¹ *Sl. glasnik Republike Srpske* br.66/18

²² To podrazumijeva: 1) stvaranje mogućnosti za intenzivan i usklađen kulturni razvoj, 2) stvaranje uslova za podsticanje savremenog umjetničkog stvaralaštva i kreativnih industrija, 3) otkrivanje, prikupljanje, istraživanje, dokumentovanje, proučavanje, vrednovanje, zaštitu, očuvanje, interpretaciju, predstavljanje, korišćenje i upravljanje kulturnim nasljedom, 4) finansiranje tekućih rashoda i ostvarivanje programa ustanova kulture čiji je osnivač Republika, 5) sufinansiranje programa i projekata ustanova kulture čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave i drugih subjekata u kulturi koji svojim kvalitetom doprinose razvoju kulture i umjetnosti, 6) naučna istraživanja i stručna usavršavanja u kulturi, 7) podsticanje i pomaganje kulturnih sadržaja koji su rezultat kreativnosti grupa i pojedinaca, 8) obezbjeđivanje uslova za dostupnost

ra da u ostvarivanju opšteg interesa u kulturi učestvuju i jedinice lokalne samouprave, ipak akcenat stavlja na sufinansiranje programa i projekata *ustanova kulture čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave*. Doduše, taj akt propisuje da se sufinansiranje može odnositi i na programe i projekte drugih subjekata u kulturi koji svojim kvalitetom doprinose razvoju kulture i umjetnosti, ali bez opredeljenja da je reč o razvoju kulture i umetnosti u jedinici lokalne samouprave. Štaviše, za razliku od ZK Republike Srbije, sistemski zakon Republike Srpske uopšte ne predviđa obavezu raspisivanja konkursa za (su)finansiranje programa i projekata od strane jedinice lokalne samouprave. Naprotiv, on samo uređuje obaveze resornog ministarstva u koje, između ostalog, kao redovni oblik podrške razvoju kulturne politike u Republici Srpskoj, prema čl. 48.st.1.t.2, spada sufinansiranja projekata ustanova kulture čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, a što zapravo znači da republički nivo vlasti sufinansira projekte ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava. S druge strane, ZKRS samo u jednoj odredbi (član 60.) predviđa da se iz budžeta jedinice lokalne samouprave obezbeđuju sredstva za ostvarivanje opšteg interesa u kulturi shodno razvojnom dokumentu kulture jedinice lokalne samouprave, a u skladu sa zakonom. Otvoreno je pitanje da li takvo normativno rešenje zapravo znači i obavezu jedinice lokalne samouprave da raspiše konkurs za (su)finansiranje programa i projekata u oblasti kulture, ili se pak način njenog učešća u ostvarivanju opšteg interesa, već u zavisnosti i od nivoa obezbeđenih sredstava, može sastojati u drugačijim vidovima aktivnosti. Svakako je tačno da zakonsko upućivanje na *razvojni dokument* kulture jedinice lokalne samouprave može da znači i da se takvim dokumentom, koji, kako to jasno proističe iz njegovog imenovanja, ne mora imati i normativnopravni karakter, mogu bliže opredeliti mera lokalnog sadržaja i značaja opšteg interesa, tačnije lokalizovati opšti interes u kulturi, pa čak eventualno i način učešća jedinice lokalne samouprave u njegovom ostvarivanju.

Zakon o javnom informisanju Republike Srpske (u daljem tekstu ZJIRS)²³ donesen devedesetih godina prolog veka uopšte ne određuje javni interes u oblasti javnog informisanja i, sledstveno tome, ne sadrži ni odredbe o načinu ostvarivanja tog interesa, niti o eventualnoj ulozi lokalne samouprave u njegovom ostvarivanju. Dakle, jedino što u tom smislu preostaje, jeste prilično nejasna odredba iz ZLSRS prema kojoj jedinica lokalne samouprave obezbeđuje informisanje i javno obavještanje o pitanjima od značaja za

kulturnih sadržaja, 9) podsticanje međunarodne kulturne saradnje i internacionalizacije, 10) podsticanje naučnih i stručnih istraživanja u kulturi, 11) podsticanje sprovođenja i unapređivanja edukacije u oblastima kulture, 12) podsticanje primjene novih tehnologija u kulturi, naročito informacionih tehnologija i digitalizacije, 13) podsticanje mladih talenata, dječjeg stvaralaštva i stvaralaštva za djecu i mlade u oblasti savremenog umjetničkog stvaralaštva, produkcije i kreativnih industrija, 14) stvaranje uslova za podsticanje samostalnog kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, 15) podsticanje amaterskog kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, 16) podsticanje kulturnog i kreativnog rada osoba sa invaliditetom I dostupnosti svih kulturnih sadržaja osobama sa invaliditetom, 17) podsticanje umjetničkog i kulturnog stvaralaštva društveno osjetljivih grupa, 18) regulisanje i podsticanje tržišta umjetničkih djela, sponzorisavanja, mecenarstva i donatorstva u kulturi, 19) podsticanje programa koji doprinose kulturnom razvoju publike, 20) podsticanje međuresorne saradnje institucija kulture sa relevantnim činiocima iz drugih oblasti (nauka, ekonomija, turizam itd.), 21) decentralizacija kulture, 22) razvoj kulture sjećanja i pamćenja, 23) očuvanje kulture Republike van njenih granica, 24) druga pitanja definisana strateškim dokumentom u kulturi.

²³ Prečišćeni tekst - *Sl. glasnik Republike Srpske* br. 10/97

život i rad građana na svom području. Prema čl.6.st.1. ZJIRS, radi obavljanja delatnosti javnog informisanja mogu se osnovati javna preduzeća. U Republici Srpskoj nešto više od trećine jedinica lokalne samouprave ima sopstveni, lokalni javni medij. Najčešće je reč o radio stanicama, a ređe o tv stanicama. Razume se, otvoreno je pitanje da li se osnivanje lokalnog javnog medija može smatrati jednim vidom obezbeđivanja informisanja i javnog obavještanja o pitanjima od značaja za život i rad građana na području jedinice lokalne samouprave.

Sport je Zakonom o sportu Republike Srpske (u daljem tekstu ZSRS)²⁴ određen kao delatnost od opšteg interesa i izričito je propisano da se *opšti interes ostvaruje donošenjem i realizacijom programa razvoja sporta*. Članom 10. ZSRS predviđeno je da programe razvoja sporta donose Republika, ali i gradovi i opštine, iz čega jasno sledi da je zakonodavac i jedinice lokalne samouprave uključio u ostvarivanje opšteg interesa. Zanimljivo je istaći da je članom 17. istog Zakona predviđeno na šta se moraju odnositi programi koji se sufinansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave²⁵ čime je zapravo zakonodavac opredelio u kojoj meri lokalne potrebe i interesi participiraju u opštem interesu za koji je u Republici Srpskoj određen čitava oblast sporta. Štaviše, spominjanje *sufinansiranja* u izloženoj odredbi ZSRS otvara mogućnost i tumačenja prema kome jedinice lokalne samouprave *zajedno s Republikom*, kroz finansiranje, stvaraju uslove za realizaciju programa koji su navedeni u tom članu ZSRS. Bilo kako bilo, čini se da imperativno izražavanje kojem je zakonodavac pribegao u izloženoj odredbi ZSRS upućuje na *obavezu* jedinice lokalne samouprave da svake godine finansira navedene programe. To proističe i iz rešenja sadržanog u st.2. istog člana ZSRS prema kome organizacije u oblasti sporta čiji se programi finansiraju u skladu sa prethodnim stavom tog člana dostavljaju svoje programe nadležnom organu za poslove sporta opštine, odnosno grada, najkasnije do 1. oktobra tekuće godine. Članom 21. tog Zakona predviđeno je da i jedinice lokalne samouprave, tačnije njihovi nadležni organi, obrazuju svoje stručne savete u oblasti sporta i da oni u okviru svog delokruga, između ostalog, predlažu i daju mišljenja o sportskim aktivnostima koje su od prioritetnog značaja za jedinicu lokalne samouprave. Tu odredbu bi zapravo trebalo tumačiti na način da se njom nadležni stručni saveti na nivou jedinice lokalne samouprave ovlašćuju da predlažu prioritete, ali u okviru zakonski opredeljenih programa koji se moraju finansirati iz budžeta jedinice lokalne samouprave, pri čemu definitivnu odluku o tome šta je prioritet za lokalnu samoupravu donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

²⁴ Sl. glasnik Republike Srpske, br. 4/2002, 66/2003, 73/2008 i 102/2008 - ispr

²⁵ Na: 1. izgradnju, održavanje, korišćenje i rekonstrukciju sportskih objekata; 2. učešće u obezbeđivanju realizacije opštinskog, gradskog i međuopštinskog nivoa školskih i studentskih sportskih takmičenja, takmičenja invalidnih lica, sportskorekreativnih takmičenja, masovnih i tradicionalnih manifestacija; 3. stvaranje uslova za podizanje kvaliteta rada svih aktivnih sportista, a posebno rada sa mladim sportski nadarenim pojedincima i ekipama; 4. učešće u finansiranju delatnosti sportskih udruženja, društava, granskih sportskih saveza i udruženja grada, odnosno opštine; 5. organizaciju i održavanje sportskih takmičenja i manifestacija od značaja za opštinu, odnosno grad; 6. učešće u školovanju, stručnom usavršavanju i stvaranju uslova za rad sportskih stručnjaka i stručnjaka u sportu; 7. učešće u finansiranju zdravstvene zaštite sportista amatera u skladu sa važećim propisima i 8. obezbeđenje uslova za sportske aktivnosti invalidnih lica.

ZAKLJUČAK

Nesporno je da je zadovoljavanje potrebe i ostvarivanje interesa lokalnog stanovništva kao sam *ratio* uspostavljanja i delovanja lokalne samouprave i sama suština prava građana da neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika o tome odlučuju (prava na lokalnu samoupravu) čini deo opšteg interesa i da može biti normativno postulirani deo javnog interesa kao kategorije koja predstavlja zakonski opredeljeni opšti interes. Mera i način na koji se zadovoljavanje potreba i ostvarivanje interesa lokalnog stanovništva postuliraju kao deo javnog interesa mogu biti različiti u različitim sferama društvenog života. S tim u vezi, primeri koji su u ovom radu analizirani ukazuju na dve, prividno slične, ali vizuelno nijansirano, a suštinski belodano, divergentne tendencije normativnog regulisanja učešća potreba i interesa lokalnog stanovništva u zakonskom opredeljenju javnog interesa i načina na koji lokalna samouprava učestvuje u ostvarivanju javnog interesa. Obema tendencijama je zajedničko samo to što normativnim rešenjima u zakonodavstvu koje je posvećeno lokalnoj samoupravi posredstvom nedovoljno preciznih formulacija prema kojima se jedinice lokalne samouprave staraju o zadovoljavanju potreba građana, ili uopšte o razvoju, unapređenju, zaštiti i/ili ostvarivanju pojedinih oblasti, rezervišu mogućnost da se pojedinim sistemskim zakonima dimenzionira vrsta nadležnosti koje će lokalna samouprava imati u različitim sferama društvenog života.

Polazeći od činjenice da zadovoljavanje potreba i ostvarivanje interesa lokalnog stanovništva nesporno čini komponentu javnog interesa, zakonodavstvo koje sistemski uređuje pojedine oblasti društvenog života, kao što je to slučaj s kulturom, obaveštavanjem i sportom, može, prilikom definisanja javnog interesa, normativno izraziti tu činjenicu i predvideti ulogu jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju takvog interesa. Takva se uloga najčešće sastoji u obavezi konkursnog (su)finansiranja određenih projekata, pri čemu se, upravo zbog činjenice da je način učešća jedinica lokalne samouprave opredeljen zakonom kao aktom državnog pravnog poretka, bliže uređivanje pojedinih aspekata takvog učešća takodje vrši podzakonskim državnim, a ne lokalnim aktima. Konceptija prema kojoj se potrebe i interesi lokalnog stanovništva precizno definišu zakonom, a naročito prema kojoj se bliže uređivanje pojedinih aspekata učešća jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju javnog interesa vrši podzakonskim državnim aktima povratno radja pitanje da li se na taj način zalazi u izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Međutim, u okviru takvog pristupa, naprosto zbog toga što državni nivo vasti, što zbog nedovoljne senzibilisanosti, što zbog prirode apstraktnog zakonskog regulisanja javnog interesa kao i izostanka mogućnosti da se podzakonskim uređivanjem na državnom nivou na jednoobrazan način bliže urede lokalno relevantni kriterijumi za sve jedinice lokalne samouprave, nema mogućnosti da se preciznije i doslednije izrazi *lokalna dimenzija* javnog interesa, a što širom otvara mogućnost da u sprovođenju obaveznog konkursnog (su)finansiranja jedinice lokalne samouprave zapravo i ne budu rukovodjene pravim i istinskim potrebama i interesima lokalnog stanovništva. Drugim rečima: što je izraženije zakonsko uvrštavanje potreba i interesa lokalnog stanovništva u definisanje javnog interesa, to je izraženija i normativno čvršće postavljena obaveza lokalnih organa da učestvuju u ostvarivanju takvog interesa, ali je manja mogućnost da se preciznije opredele takve potrebe i interesi i, samim tim, manja mogućnost demokratske kontrole doprinosa lokalnih organa i transparentnosti utroška javnih sredstava koja su opredeljena za konkursno (su)finansiranje ostvarivanja javnog interesa.

S druge strane, zakonsko definisanje javnog interesa u pojedinim oblastima društvenog života ne mora nužno da referira na potrebe i interese lokalnog stanovništva i može biti praćeno samo načelnim upućivanjem na učešće jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju takvog interesa. Takav pristup za posledicu ima veću slobodu jedinica lokalne samouprave u preciziranju potreba i interesa lokalnog stanovništva, ali i pomanjkanje normativno jasno postuliranih rešenja u pogledu vrste i karaktera akata kojima se to čini, kao i u pogledu obaveza jedinica lokalne samouprave spram njihovog učešća u ostvarivanju javnog interesa. Drugim rečima, što je slabije izraženo zakonsko uvrštavanje potreba i interesa lokalnog stanovništva u definisanje javnog interesa, to je izražena sloboda jedinica lokalne samouprave da preciznije opredele takve potrebe i interese, ali su i manje njihove obaveze naročito u pogledu konkursnog (su)finansiranja ostvarivanja javnog interesa u lokalnoj sredini.

Čini se da bi pravi pristup u normativnom regulisanju uloge lokalne samouprave u ostvarivanju javnog interesa u različitim sferama društvenog života trebalo da počiva na kombinaciji elemenata koji su prisutni u obe tendencije, a koji se mogu smatrati kvalitetni i društveno prihvatljivim. Autori su shvatanja prema kome bi sistemsko zakonodavstvo kojim se regulišu različite oblasti društvenog života neizostavno trebalo da definiše javni interes i da u okviru te kategorije istakne potrebe i interese lokalnog stanovništva, pa čak i da uredi obavezni način učešća jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju tog interesa, ali da bi trebalo da predvidi i da se bliže uređivanje kriterijuma i aspekata ostvaravanja tog interesa, naročito u smislu njihovog lokalnog karaktera, vrši podzakonskim opštim aktima jedinica lokalne samouprave.

LITERATURA:

- Blagojević, P. (2016) *Kultura u pravnom sistemu Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta „Union“ i Službeni glasnik, Beograd
- Dahl, R.A. (1989). *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London
- Đurđević, N. (2007) *Javne vlasti i sport*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac
- Held, V. (1970). *Public Interests and Individual Interests*, Basic Books, New York.
- Lilić, S. Milenković, D. (1999) *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
- Milosavljević, B. (2009) *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
- Tomić, Z. (2019) *Javni poredak: Pojam i struktura*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina Vol. 67, Br. 2

Prof. Vladimir Djurić, Ph. D

Full Professor at the Faculty of Legal Sciences of the Pan-European University APEIRON in Banja Luka, e-mail: vladimir.b.djuric@apeiron-edu.eu

Assistant Prof. Nevenko Vranješ, Ph. D

Faculty of Political Science, University of Banja Luka, email: nevenko.vranjes@fpn.unibl.org

Legal Framework for the Role of Local Self Government in the Implementation of the Public Interest

-Examples of the Republic of Serbia and the Republic of Srpska –

Summary: In this paper, the authors analyse the legal framework for the local self governments' role in the achievement of the public interest on the examples of legal solutions in the Republic of Serbia and the Republic of Srpska. The extent and the manner in which the needs and interests of the local population are met as part of the public interest may be different in different spheres of social life. In this regard, the examples analysed in this paper indicate two, seemingly similar, but essentially divergent tendencies of normative regulation of the participation of needs and interests of local population in the legal determination of the public interest and of the way in which local self-government participating in realization of that interest. The authors affirm the opinion according to which systematic legislation which regulates various areas of social life should define the public interest and within that category emphasizes the needs and interests of the local population. Also, it should regulate the obligatory way in which local self-government units participating in the achievement of that interest. Further regulation of the criteria and legal aspects of the achievement of that interest, especially in terms of their local character, should be implemented by general acts of local self-government units.

Keywords: local self-government, public interest, needs and interests of the local population.