

Мијодраг Радојевић*

Институт за политичке студије, Београд

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА И ОБЛИЦИ ДИРЕКТНОГ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ВЛАСТИ (ПРИМЕР – СРБИЈА)**

Сажетак

Предмет овог рада су институције непосредне демократије на локалном нивоу у Србији, с циљем анализе важећих решења (*de lege lata*) и унапређења правног оквира (*de lege ferenda*). Локална демократија је вишезначан термин. У ширем смислу, представља право грађана да учествују у власти на локалном нивоу. Уже посматрано, овај појам се поистовећује са локалном самоуправом (децентрализацијом) и непосредним учешћем грађана у вршењу власти. Локална демократија развија се под утицајем традиције, друштвено-економских претпоставки, правног (нормативног) оквира и политичког амбијента. Осим избора локалних представника власти (представничка локална демократија), основни институционални канали локалне демократије јесу облици директног учешћа грађана у доношењу одлука, као што су референдум и народна иницијатива. Шира примена непосредне демократије у локалним заједницама, у складу са савременим теоријским истраживањима и смерницама регионалних европских организација, једна је од претпоставки унапређења квалитета локалне демократије.

* Имејл-адреса: miodrag.radojevic@gmail.com.

** Овај чланак је настао из саопштења на научној конференцији *Домети и могућности локалне демократије у Србији*, коју су организовали Институт за политичке студије у Београду и Стална конференција градова и општина у Београду, 6. и 7. априла 2023. године.

Пракса учешћа грађана у вршењу власти и управљању на локалном нивоу показатељ је и развика локалне демократије у Србији. У јединицама локалне самоуправе, примена референдума, народне иницијативе, зборова и других институција директне демократије је сиромашна. Такво стање локалне демократије последица је узајамног прожимања више чинилаца. На основу емпиријских података, компаративног искустава и правних стандарда предлажу се решења за делотворнију партиципацију грађана у политичким процесима и контролу локалне власти у јединицама локалне самоуправе.

Кључне речи: локална самоуправа, непосредна демократија, референдум, народна иницијатива, грађанска иницијатива, збор, Закон о локалној самоуправи, електронско гласање

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА

У теоријским расправама уобичајено се истиче утицај локалне демократије на политичке процесе на националном и наднационалном нивоу (Pratchett and Wilson 1996; СМ, Rec (2018) 4). Политичка теорија је потврдила њен значај за конституисање и развој демократије на макроплану (Vasović 2002, 71). Родно место модерне демократије је локална заједница, где „дух слободе” расте на тлу самоуправе (аутономије), људских права и политичке партиципације. Локална самоуправа је за Роберта Дала (*Robert Dal*) истозначница за непосредно учешће грађана у вршењу власти и доношењу одлука (Dal 1999, 313), а према Карлу Фридриху (*Carl J. Friedrich*), она је и део обрасца функционисања конституционалне владавине (Fridrih 2005, 215)¹. Управо из ових разлога, јачање самоуправе

¹ Локална демократија је релативно нов појам у међународним извештајима и теоријским радовима од последње деценије прошлог века. У првом глобалном извештају о децентрализацији и локалној демократији (United Cities and Local Governnements 2009, 20), објашњено да је да нема универзално прихватљиве дефиниције локалне демократије. Такође, и у науци постоје различита објашњења обележја и процеса локалне демократије (упор. Pankratova 2022, 101), што указује и на извесне методолошке тешкоће у вези са предметом истраживања. У контексту овог рада, ми смо локалну демократију посматрали као право грађана да управљају јавним пословима на локалном нивоу, и то најнепосредније, помоћу институција директне демократије. Примена

и децентрализације у спрези је са институцијама директне демократије у локалним заједницама или процесима доношења одлука и управљању јавним пословима непосредно од стране грађана.

Разматрање односа локалне демократије и директне демократије, међутим, обележавају и дијаметрално супротна и концепцијски подељена схватања о њиховој улози и значају у савременом друштву. Први приступ полази од констатације да њихова важност и значај опадају са бујањем савремене државе централизованог типа и глобалним начинима управљања (Pratchett and Wilson 1996, 229). Криза локалне демократије исход је ширег процеса урушавања либералног модела грађанске државе. Наредни аргумент је да непосредна демократија функционише успешно у примени са моделом представничке демократије у мањем броју земаља, као што је Швајцарска или Сједињене Америчке Државе у којој су очуване традиције непосредног учешћа грађана у вршењу власти. У већини других држава је неразвијена, што не значи да је политички поредак у њима недемократске природе. Такво стање може да буде последица инхерентних недостатака директне демократије као директне владавине већине², али и других узрока. Тако се криза „комуналне демократије” доводи и у везу са све мањом важношћу локалних власти у пружању услуга грађанима, јер их у томе замењују различите владине агенције.

Према другом гледишту, локална самоуправа је основа развојка демократије, а коришћење директног учешћа грађана у вршењу власти једна од стратегија за јачање политичке партиципације. Такво становиште је у складу са савременим теоријском оријентацијом о примени директне демократије на различитим нивоима власти. Присталице непосредне демократије сматрају да је стање у локалним заједницама у корелацији са демократизацијом политичког система. Развијена непосредна демократија на локалном нивоу доприноси остваривању политичких права грађана. Инструменти, попут референдума, народне иницијативе и опозива

непосредне демократије на локалном нивоу један је од елемената локалне демократије. Наше становиште засновано је и на томе да упркос варијацијама, постоје заједничке основе локалне демократије у европским земљама (Daemen and Schaap 2012, 10).

² Критика локалне непосредне демократије заснована је на реинтерпретацији аргумената о недостацима директне демократије (сажет приказ ових критика видети у: Matić 2016, 26–29).

градоначелника и чланова извршних тела³, омогућавају делотворнију контролу доношења политичких одлука, повећање ефикасности и одговорности локалне управе, бољу информисаност грађана и дијалог са локалним властима кроз процес консултација са локалним органима власти. На тај начин, учвршћује се поверење у политичке институције и доносе се рационалније политичке одлуке. Директна локална демократија коректив је представничке демократије с циљем успостављања добре владавине (*good governance*) на локалном нивоу.

Локална демократија не подразумева само повремено гласање о избору локалних представника власти, већ и укључивање грађана у доношење одлука и управљање. Регионалне европске организације указале су на неопходност унапређења локалне демократије, подстицање партиципације грађана на локалном нивоу и побољшање амбијента за примену институција директне демократије (Loughlin 1999, 334). Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе је, у својој Европској повељи о локалној самоуправи и додатном протоколу (EPLS, чл. 1), изразио очекивања од држава потписница да омогуће, промовишу и олакшају коришћење права на учествовање у пословима локалних органа власти. Право на учешће у одлучивању и управљању јавним пословима подразумева и мере, попут саветодавних процеса и других делиберативних метода за доношење одлука, а нарочито употребу локалног референдума, народне иницијативе и петиције (EPLS, чл. 2)⁴.

Теоријско-методолошки оквир у овом раду заснива се на хипотези да се непосредно одлучивање на локалном нивоу користи као један од показатеља локалне демократије. У упоредноправним

³ Види резултате истраживања у општинама у немачкој покрајини Баварској, који су показали да директно учествовање грађана у локалним пословима доприноси ефикаснијем раду локалне управе (Asatryan and De Witte 2015, 58–66).

⁴ Европска повеља о локалној самоуправи је „најважнији европски документ о локалној самоуправи” (Milosavljević 2006, 13), у коме је непосредно управљање грађана на локалном нивоу установљено као право. У Повељи су наведена два облика непосредног учешћа грађана у одлучивању: зборови грађана и референдум, са могућношћу успостављања и других видова директног учешћа грађана у локалној власти.

Такође, Конгрес локалних и регионалних власти је у својим бројним извештајима позивао европске владе да подрже локалне демократије, кроз јачање инструмената директног или непосредног учешћа грађана на локалном нивоу (види нпр. извештај о Естонији: Congres of local and regional authority 2017, 25).

системима разноврсне су варијације ових института, од референдума, иницијативе, скупштине свих грађана на деловима територије локалне самоуправе, преко петиција и различитих форми консултација представника власти и грађана. Нормативни модел непосредне локалне демократије и пракса коришћења његових инструмената зависи од низа претпоставки или детерминанти, као што су тип локалне самоуправе и децентрализације власти, политичка култура, локални партијски систем, политичке околности и историјско наслеђе (Schiller 2011, 24; United Cities and Local Governments 2009, 44). Међутим, у већини европских земаља институције и пракса формалних институција директне демократије на локалном нивоу није превише развијена. На основу примене ових институција могуће је преиспитати квалитет локалне демократије у Србији и утврдити степен развоја непосредне демократије. У истраживању су коришћена страна (европска) искуства и међународни стандарди о институцијама непосредне демократије. Нека од њих су упоређена са решењима у правном систему Републике Србије.

У Србији је реформисан и унапређен правни оквир непосредне локалне демократије у последњих неколико година, али је пракса и даље неразвијена. Законски извор чине две групе прописа: матични пропис о локалној самоуправи и други закони који сходно уређују право грађана на локалну самоуправу. Закон о локалној самоуправи познаје два типична инструмента непосредне демократије или облика учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе (ZLS/2007, чл. 67): грађанску иницијативу и референдум, а осим тога и збор, који није уобичајен у свим правним системима. Осим ових облика, у ширем смислу, постоје и други начини непосредног учешћа грађана у вршењу власти с циљем укључивања грађана у доношење одлука на локалном нивоу. Правни оквир непосредне демократије је осавремењен након доношења изменама и допунама Закона о локалној самоуправи (2018) и Закона о референдуму и народној иницијативи (2021), који се сходно примењује и на локални ниво. Међутим, у јединицама локалне самоуправе сиромашна је њихова примена, иако је постојала дуга традиција борбе за локалну демократију током 19. века⁵. Локални референдуми се одржавају веома ретко у мањем броју општина, а готово и да је непозната пракса грађанске иницијативе.

⁵ Традиција локалне самоуправе је утицала на обликовање савремених правних институција у Србији (Marinković 1998, 362).

Узроци (не)развијености непосредне локалне демократије у Србији су комплексни, и могу се подвести под узроке који су уобичајени и у другим земљама, попут неповерења у директну демократију, јачања надлежности локалне извршне власти, до отпора према њеном коришћењу због партократских тенденција и централизовања политичке моћи. С друге стране, директна локална демократија је једна од потенцијалних „стратегија” или алтернативних модела демократије за превазилажење проблема са којима се суочавају савремене локалне самоуправе⁶, не само у Србији. Због тога се поставља дилема да ли је решење у оживотворењу институција непосредне демократије на локалном нивоу.

НЕПОСРЕДНА ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА У СРБИЈИ

Локална демократија у јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС)⁷ подразумева комбиновање представничке и непосредне демократије (полунепосредна демократија), као инструментата преко којих грађани остварују право на локалну самоуправу (Устав, чл. 176. ст. 1). Централни моменат представничке демократије је избор представничког органа јединица локалне самоуправе, односно непосредни избор одборника за ЈЛС⁸. Други вид подразумева директно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе – референдум, грађанску иницијативу и збор грађана. Осим поменутих, постоје и други облици учешћа грађана у вршењу власти, попут права грађана на петицију и јавну критику органа власти, право на консултовање о намерама власти и право на обавештеност о раду органа власти и контролу њиховог рада.

⁶ О стратегијама демократизације у локалним самоуправама видети: Daemen and Schaap 2012, 13.

⁷ Израз „јединице локалне самоуправе у Србији” генеричког је карактера за општине, градове и град Београд (чл. 3. ст. 1. ЗЛС/2007).

⁸ У домаћој литератури предлаже се реформисање изборног система и прелазак са пропорционалног на већински или мешовити изборни систем. У Србији су испољене вишеструке негативне последице пропорционалног изборног система на локалну самоуправу, што се нарочито манифестује у јачању партократских тенденција и централизације, а за кључну последицу има деформисање природе локалне самоуправе и његову фактичку трансформацију у деташирани вид локалне управе (упоредити Stanković 2018, 183–185).

Локални референдум

Референдум, као облик остваривања суверености, може се одржати у аутономним покрајинама и ЈЛС у Србији (Ustav 2006, чл. 191, st. 2)⁹. Због тога је наша земља једна од малобројних у којима је локални референдум конституционализован.¹⁰ Институционалне форме локалне самоуправе резултат су утицаја нормативног модела директне демократије у раздобљу социјалистичке уставности¹¹. Локални референдум је детаљније уређен у више закона. С обзиром на то да има карактер „системског закона”, одредбе Закона о референдуму и народној иницијативи се директно, а не супсидијарно примењују на институцију референдума у ЈЛС. Овим законом су стављене ван снаге и одредбе о локалном референдуму у Закону о локалној самоуправи (ZLS/2007, чл. 70. st. 3–4).

Скупштина јединице локалне самоуправе расписује референдум о питањима из своје надлежности (Ustav, чл. 191, st. 2), али је и у обавези да распише референдум на предлог најмање 10% бирача од укупног броја бирача који имају пребивалиште у ЈЛС. Обавезни

⁹ Општински референдум је био уређен Уставом из 1990. године, као облик одлучивања грађана у овим територијалним јединицама (чл. 116. st. 1). Референдум је расписивала Скупштина општине (ZTORS 1991, чл. 46. таč. 4). Овај референдум је могао да буде обавезан и факултативан. Статутом је одређивано када је Скупштина општине била обавезна да одређена питања изнесе на референдум (ZTORS/1991, чл. 50. st. 2), а када је то морала да учини на предлог грађана. Референдум је могао да се распише за подручје јединице локалне самоуправе или за њен део (ZLS/1999, чл. 193). Законом није одређен број потписа за покретање иницијативе, на основу које се могао расписати референдум, већ је ово питање било препуштено општинама да га уреде својим статутима (ZLS/1999, чл. 195). Постојао је још један облик обавезног референдума, у случају да локална скупштина не прихвати предлог садржан у народној иницијативи. Референдум се, у том случају, морао расписати у року од 90 дана од дана доношења одлуке о неприхватању (ZLS/1999, чл. 196).

¹⁰ Локални референдум је уређен у већини држава у Европи, са изузетком Белгије, Данске, Литваније, Летоније, Норвешке (Laviniiu 2017, 208), као и у балтичким земљама. Прихватање локалног референдума наступило је у последњој деценији прошлог века, нарочито у земљама Источне и Западне Европе, што се објашњава и последицом демократизације у овим политичким системима и применом концепта који је промовисао Савет Европе о ширем учешћу грађана у локалној власти (видети Schiller 2011, 15).

¹¹ Референдум је уређен Уставом Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године. Општински референдуми као облик одлучивања у општинама и месним заједницама, а касније и друштвено-политичким заједницама везани су за настанак социјалистичке самоуправне демократије.

референдум претходи доношењу одлуке о оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе (Ustav, чл. 188, ст. 3). Референдум се расписује и на основу одлуке Народне скупштине у вези са променом граница јединице локалне самоуправе (члан 16. став 2. ZLS/2007). Овај тип референдума не расписује локална скупштина, а он се може одржати и на територији једне или више јединица локалне самоуправе.

По правилу, грађани на народном гласању одлучују о пословима из делокруга локалне самоуправе, а референдум може да буде саветодавни или аброгативни (када се одлучује о укидању одлуке скупштине). Такође, он може да има обележја претходног изјашњавања о неком питању или правном акту и накнадни или консултативни, ради потврђивања одлуке донете на скупштини. Обавеза претходног референдумског одлучивања је предвиђена при утврђивању територије локалне заједнице. Локални референдум се може одржати на територији или делу територије ЈЛС (ZLS/07, чл. 32. таč. 7). На делу територије ЈЛС (подручје месне заједнице или део ЈЛС који обухвата подручје више месних заједница), грађани одлучују о питању које се тиче права, обавеза или интереса њених грађана, на пример о локалним порезима и доприносима у складу са чл. 20. Закона о финансирању локалне самоуправе (упоредити Milosavljević i Jerinić 2020, 310–311).¹²

У нашем правном систему је постојао (2002–2007) и локални референдум о опозиву председника општине (ZLS/2002, чл. 42, ст. 7–8). У складу са непосредним начином избора, грађани су могли да покрену предлог за његов опозив, и да се о томе непосредно изјасне.¹³ У упоредном праву, овај институт није непознат и може да

¹² Види пример акта којим се уређује ово питање (Одлука о начину, условима и поступку спровођења самодоприноса, „Службени лист општине Смедерево”, број 3/05 и 2/07). Крајем септембра 2022. године одржан је референдум о самодоприносу у општини Бачка Топола, за подручје месне заједнице „Бачка Топола” (види резултате гласања; официјала њеб презентација општине Бачка Топола). Занимљиво је да на референдум изашло тек око 15% укупног броја бирача уписаних у бирачки списак и да се већина грађана изјаснила против увођења самодоприноса.

¹³ Предлог за опозив су могле да иницирају: 1) политичке странке или грађани, ако њихов предлог подржи најмање 10% грађана који чине бирачко тело у општини, 2) већине од укупног броја одборника скупштине општине и 3) Влада, ако оцени да се поверени послови нису обављали у складу са законом. Грађани су се непосредним тајним гласањем изјашњавали о опозиву

се примени и на чланове локалног већа или на директно изабране носиоце извршне функције, па и директоре локалних јавних установа (Korčić and Klarić 2015, 394). Компаративно искуство указује и на опречне резултате¹⁴.

Када се ради о евалуацији досадашње праксе локалних референдума у Србији, суочавамо се са два проблема. Први се односи на недостатак референтних извора, јер не постоје подаци у локалним самоуправама, нити у ресорном министарству (Министарство за државну управу и локалну самоуправу) о броју и резултатима локалних референдума, као и питањима о којима се одлучивало. Други проблем је и у недостатку релевантних и континуираних истраживања. На основу доступних података не може се дати прецизна статистичка слика локалних референдума. Коришћење је спорадично, али у последњих неколико година и све ређе. У већини општина и градова пракса не постоји (упоредити Клашар 2011, 48). По правилу, локални референдуми су заступљени у месним заједницама, а њихов предмет је самодопринос или одлучивање о опорезивању за решавање комуналних проблема.

Објашњење за описано стање је у ограничењима која је наметао раније важећи правни оквир, али је кључни узрок незаинтересованост политичких партија, цивилног друштва и грађана да се инструменти директне демократије употребе за креирање политике на локалном нивоу. Оно што свакако захтева ширу експликацију јесте и да политичке странке код нас нису препознале локални референдум као средство у политичкој борби и механизам за сузбијање злоупотребе власти (Altman 2011, 197). Подозрење према овом институту је засновано и на уопштеним приговорима о директној демократији и референдуму. Инструменти непосредног одлучивања су подложни манипулацији, а у недостатку других предуслова, попут владавине права и „добре праксе”, на коју указује и Венецијанска комисија у својим документима (видети European Commission for Democracy through Law 2023), они не би представљали правичан алат демократије.

председника. Председник општине је био опозван ако се о предлогу за опозив изјаснила већина бирача која је гласала.

¹⁴ У неким немачким покрајинама овај референдум се учестало користи, што доводи и до опозива градоначелника и нестабилности у функционисању локалне самоуправе (Wollmann 2003, 94).

Грађанска иницијатива

Народна иницијатива је колективно право да грађани захтевају доношење општег акта или политичке одлуке. У нашем правном систему је облик иницијативе на локалном нивоу.¹⁵ У складу са својом формом, она може да буде: а) општа иницијатива – у виду предлога за доношење, измену или престанак важења акта или решавање неког питања, при чему је наведен смер у коме се захтевају ове промене или решења, и б) конкретна иницијатива – која садржи предлог за измену или укидање одговарајућег акта. Друга форма садржи предлог акта, са текстом чланова прописа, и образложење. Критеријум за наредну класификацију је предмет или садржина иницијативе, па се она може састојати у предлогу да: а) скупштина јединица локалне самоуправе донесе акт којим ће уредити одређено питање из надлежности јединице локалне самоуправе, промену статута или других аката или б) расписивање референдума (ZLS/2007, чл. 68. ст. 1) и в) за одржавање јавне расправе. Овај последњи облик грађанске иницијативе је установљен новелама Закона о локалној самоуправи из 2018. године.

За покретање грађанске иницијативе неопходно је обезбедити потписе најмање пет одсто укупног броја грађана са бирачким правом¹⁶. Тако је измењено правило по коме су јединице локалне самоуправе располагале дискреционим правом за одређивање права за грађанску иницијативу. Поједини статuti ЈЛС су садржавали и решење о 25% потписа укупног броја бирача у јединици локалне самоуправе, што је знатно отежавало и поступак за референдум. У упоредном праву, овај услов је различито уређен, па је тако у Финској потребно свега два одсто укупног броја грађана за покретање иницијативе.

Поменуто правило о потребном броју потписа за иницијативу не важи за престоницу. Овај услов утврђује се Статутом града Београда, али он не може да буде мањи од 30.000 бирача (ZGG, чл. 45. ст. 3). То значи да он може буде само већи, а нелогично је у овој одредби да је потребан исти број потписа бирача за пуноважно

¹⁵ Терминолошка недоследност у законским одредбама је различито тумачена (упореди – грађанска иницијатива и народна иницијатива у ЗЛС и ЗРНИ), па је тако постављено и питање да ли се ради о једном или два института (види Stanković 2022).

¹⁶ Према Закону о локалној самоуправи из 2002. године, он је износио 10%, чиме је коришћење овог института постало доступније грађанима.

покретање грађанске иницијативе у престоници, као и за народну иницијативу за предлагање закона на републичком нивоу. Осим тога, Закон о територијалној организацији регулише и допунске услове за грађанску иницијативу о промени територије општине. Иницијативу мора да подржи најмање 10% уписаних бирача у локалној самоуправи, а затим се она прослеђује извршној власти (ЗТО/2007, чл. 12, ст. 1).

О предлогу грађанске иницијативе скупштина јединице локалне самоуправе одржава расправу, дужна је да је постави на дневни ред своје седнице, да одлучи о том предлогу и достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од дана добијања предлога. Скупштина, међутим, нема обавезу да прихвати предлог, већ само да обавести грађане о свом ставу. Одговор Скупштине може да буде позитиван или негативан, али ова одлука мора бити „образложена”, а то значи да морају да буду наведени разлози за доношење одлуке. У новом законском оквиру напуштено је и решење по коме скупштина расписује референдум ако не прихвати предлог у грађанској иницијативи (ZLS/1999, чл. 195). Такав институт примењује се у Швајцарској и омогућава иницијативи да добије „пуни смисао” (Milosavljević 2015, 443).

Грађанска иницијатива такође није заживела као облик непосредног учешћа грађана у вршењу власти на републичком и локалном нивоу (Crta 2018, 8–9). У великом броју јединица локалне самоуправе непозната је њена примена, и то не само у општинама, већ и у већим градовима, попут Београда, Ниша, Крагујевца (Клаџар 2011, 41–42). Промена законског решења, којим је смањен број потребних потписа за покретање грађанске иницијативе (ZLS/2007), није довео до промене овакве праксе, па је тако грађанска иницијатива реткост у локалној самоуправи. По претходном Закону о референдуму и народној иницијативи (ZRNI 1994), постојао је рок од седам дана од дана одобрења за прикупљање потписа. Овако кратак рок сматрао се кључним проблемом за масовнију употребу грађанске иницијативе. У Закону о референдуму и народној иницијативи (ZRNI/2021, чл. 56), либерализован је режим и поједностављено је коришћење института грађанске иницијативе. Рок за прикупљање потписа је продужен на 90 дана од дана верификације предлога који је поднео иницијативни одбор. Међутим, одобрење да се настави са процедуром прикупљања потписа или провера правне ваљаности предлога је у рукама одборничке већине, па је ово решење требало

другачије уредити. Друго, прикупљање потписа би требало да буде додатно олакшано увођењем електронске народне иницијативе, што је и законска обавеза коју је Влада прекорачила (упоредити ZRNI/2021, чл. 82. ст. 1). Уредба којим би се омогућило прикупљање потписа електронским путем (интернет и званична е-платформа или веб-портал), додатно ће олакшати примену института непосредне демократије и евиденцију коришћења ових института.

Одсуство грађанских иницијатива сведочи да се право на локалну самоуправу исцрпљује на локалним изборима. Грађанима, као носиоцима суверености, припада право да предлажу доношење одлука којима се утиче на квалитет њиховог живота у локалним заједницама. Иницијативе на локалном нивоу такође би требало да допринесу дијалогу грађана и локалних власти, формулисању јавних политика и побољшању функционисања комуналне управе. Овај начин директне демократије омогућава промену политике без промене политичара у представничком телу (упореди Matsusaka 2020, 158–159). Предуслов је стварање климе са грађанском партиципацијом и моделом политичке културе у којој је боља информисаност и политичко образовање, стална комуникација политичара и грађана... У Србији, нажалост, томе се опире доминација партократије и елитизација политике чији је показатељ маргинализовање бирача изван изборног процеса.

Збор грађана

Јавни скуп свих грађана, као форма непосредног одлучивања, изузетак је као посебан институт у свету. У нашем законодавству познат је под називом – збор,¹⁷ а његов смисао је да подстакне размену мишљења и предлога који ће бити упућени локалним органима власти. Због тога се и организује на ужим деловима општине и у месној заједници. Порекло ове институције откривамо у средњем веку када се појављује као установа обичајног права (Radojević 2023, 96). Упркос променама у својој улози и карактеру у политичким и правним системима Кнежевине и Краљевине Србије, Краљевине Југославије и за време владавине комуниста након Другог светског рата, она и даље опстаје у нашем правном систему, додуше више у симболичном смислу него са стварним значајем.

¹⁷ У Великој Британији, њен пандан су парохиске скупштине. У Хрватској и Пољској, збор грађана постоји под идентичним називом као у Србији.

У доба Немањића (крајем 12. и почетком 13. века), сеоске скупштине и сеоски старешина су архаични и рудиментарни облик локалне управе (упоредити Alimpić 1921). Према оскудним писаним траговима, на сеоском збору се одлучивало о најважнијим питањима за локалну заједницу, на пример о међама и „правинама” (повластицама), судило за теже злочине, као што су крађа и убиство, и изрицала санкција која је обухватала и прогонство починитеља и његове породице из села (Novaković 1891, 109–114).¹⁸ Зборови су средиште сеоске и кнежинске самоуправе након пропасти српске државе (Svirčević 2011, 41). Ферманом из 1793. године, потврђено је обичајно право српском народу да на збору бира своје старешине (кметове и кнезове). Осим што је контролисала рад старешина (кметова и кнезова), скупштина угледних домаћина у селима и нахијама разматрала је и друга питања. У раду ових тела учествовали су сељаци који су се издвајали својим иметком и угледом.

Зборове не треба изједначити са скупштинама на којима су донете одлуке о устанцима против Турака. На почетку Првог српског устанка није било сагласности између војда Карађорђа и српских старешина о начину организовања односа између различитих нивоа власти. Превагу је однео централистички модел, што је било и примерено датим околностима рата са Турцима. Потиснуте су традиционалне установе обичајног права и локалне самоуправе и одузета су „народна права” која су Турци гарантовали. У овом периоду, сеоски збор губи своју пређашњу друштвену улогу, локалне старешине бира централна власт, а његову надлежност преузима државна власт. На збору су села била обавештена о износу пореза, обавези и начину његовог прикупљања. Након Другог српског устанка, у документима и изворима се помиње сеоски збор и под другим називима: сеоски састанак, скупови кметова, скупштине кметова или зборови кметова и првака (опширније Guzina 1966, 96–102).

У Кнежевини и касније Краљевини Србији, са настанком других типова насеља, збор пунолетних грађана је локални орган власти и у варошима и општинама.¹⁹ У време књаза Милоша, варошким зборовима је председавао главни или уписни кмет кога је

¹⁸ Новаковић наводи и да је постојао обичај сазивања сеоских зборова, о чему посредно пише и у Душановом законнику који је забрањивао себарске зборове.

¹⁹ Општине имају врло мали број пунолетних станова. На пример, Закон из 1902. године је дозволио да општине изузетно могу имати и испод две стотине становника.

постављао кнез, по свом нахођењу и/ли препоруци старешина капетанија, односно срезова. Касније, зборови добијају право да бирају друге локалне органе власти – председнике и потпредседнике општина, одборнике и кметове. По првом закону о општинама из 1839. године (Устројеније обштина), „збор сви општинара” одлучивао је о избору чланова општинског одбора, а у селима о члановима примирителног (основног) суда. С обзиром на то да су постојале три класе општина, прве две су у збору окупљале угледне грађане, а кућне старешине у трећој класи (села).²⁰ Пунолетни грађани у општинама бираће посланике и поверенике за Народну скупштину према Закону о општинама из 1866. године (чл. 13). У општинама је збор бирао општинске органе, одлучивао о отуђењу општинске имовине и задужењу општине.

Почетком прошлог века, у већим општинама (у Београду, Нишу, Крагујевцу, Пожаревцу, Шапцу и Лесковцу) гласало се на више места,²¹ по правилу у зградама са оградањем двориштем (Guzina 1976, 370–371). Гласање је било јавно, а кворум није постојао тако да је за пуноважност одлуке на збору била потребна већина присутних. Бирачко право, међутим, није било општег карактера, јер је ограничено пореским цензусом. У коначној оцени у погледу значаја збора, ваља имати у виду и то да је управна и полицијска власт располагала и правом директног надзора над локалним органима власти, што је доводило у питање и остваривање права на локалну самоуправу.

У раздобљу између два светска рата уређени су месни зборови у Краљевини Југославији (ЗОО/1933 чл. 113–120).²² Месни зборови су слични категорији каснијих месних заједница, јер су се одржавали у деловима општина ако чине „природне, међусобно разграничене јединице”. Месне зборове је сазивао председник општине или најмање петина бирача. На зборовима је одлучивано о локалној имовини, потребама и порезима, као и о избору месног старешине. По закону је постојала обавеза да се зборови одржавају најмање једанпут годишње. Кворум за рад била је трећина од

²⁰ Назив ће се користити и као синоним, рецимо за збор бирача према Закону о Народној скупштини из 1860.

²¹ Општине су се могле поделити на велике и мале по броју становника, па је тако и Закон из 1902. године дозвољавао да општине могу имати и мање од две стотине пунолетних грађана (Guzina 1976, 367).

²² Ове одредбе су преузете и у Закону о градским општинама из 1934. године.

уписаних бирача, гласање је било јавно, а одлуке су се доносиле већином гласова.

Након Другог светског рата, у комунистичкој Југославији, установљене су три врсте збора, од којих је најпознатији – збор радних људи. Осим збора бирача, збор радних људи је облик непосредног управљања у привреди и друштвеним делатностима и вид изјашњавања и одлучивања радника о њиховим правима, што је засновано на идеолошким постулатима социјалистичког самоуправљања. Одлуке донете на зборовима радних људи били су обавезне за органе управљања. У овом раздобљу, локални зборови су имали поприличан значај, јер су се на њима доносиле важне одлуке за локалну самоуправу.

Савремена форма збора је допуштена на делу територије ЈЛС и утврђена је њеним статутом (ZOLS 2007, чл. 69). Део територије је најчешће подручје месне заједнице или део насеља и села. Важећи прописи не уређују на задовољавајући начин ову институцију као облик непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе (SKGO 28). На збору се расправља и одређују предлози о питањима из надлежности јединице локалне самоуправе. Захтеви и предлози усвајају се већином гласова присутних и упућују скупштини или органима и службама јединице локалне самоуправе. Ови органи и службе дужни су да размотре захтеве и предлоге у року од 60 дана од одржавања збора. Органи и службе нису у обавези да поступе по захтеву, већ је њихова дужност да обавесте грађане шта су евентуално учинили, с тим да не постоји санкција за непредузимање мера.

Јединице локалне самоуправе самостално прописују процесна правила у вези са збором (покретање збора, кворум, изјашњавање на збору, карактер питања о коме се обавезно расправља и одлучује на збору итд.). Грађани немају право да сазову збор, нити постоји обавеза периодичног одржавања, јер је то у надлежности председника општина и градоначелника, односно председника скупштина (Milosavljević i Jerinić 2020, 309). Осим тога, низ других предуслова није испуњено да би зборови постали место за размену мишљења и формулисање предлога (SKGO 2006, 27).

На основу досадашње праксе закључујемо да је збор атрофиран институт непосредне локалне самоуправе. По правилу, они се повремено одржавају у мањем броју јединица локалне самоуправе, па је тако у четири општине одржано око 80% свих зборована

територији Србије (Алексинач, Ражањ, Мионица и Смедерево) у раздобљу од девет година (2002–2010). Захтеви са збора се упућују скупштини општине или града, а затим општинском или градском већу. Већином су то захтеви за промене у савету месних заједница, увођење самодоприноса, поправку улица и путева и решавање комуналних проблема (Клаџар 2011, 51).

Други облици непосредне локалне демократије

Осим три поменуте институције непосредне демократије, постоје и друга средства и права на учешће грађана у локалној самоуправи. Законске категорије су месна заједница, право на обавештавање и право на притужбу. Месна заједница је специфичан институт, јер је као облик месне самоуправе његово оснивање у селима обавеза, а могућност у градским насељима (ZLS/07, чл. 72). Због тога је, по речима Ратка Марковића, она облик „сталног учешћа грађана у непосредном обављању послова од заједничког интереса” у ЈЛС (Marković 2016, 428–429), али није јединица територијалне организације. Циљ оснивања месних заједница је задовољавање потреба и интереса локалног становништва, али је у претходном раздобљу то било праћено променом њиховог правног положаја и губитком самосталних надлежности. Месне заједнице се оснивају на основу одлуке скупштине ЈЛС, на иницијативу овлашћених предлагача (ZLS/07, чл. 73). У својству правног лица, она има и своје органе (савет – изборни орган и председника). Општина, односно град, може да повери месним заједницама и вршење одређених послова из своје надлежности. „Недефинисан правни положај” месних заједница у законима имао је за исход разноврсна решења у ЈЛС (Vujić 2010, 27–28). Неуједначена пракса „подопштинске управе” присутна је не само код нас, већ и у другим земљама (Korjić and Klarić 2015, 391–392, 407–409). Међутим, важно је приметити да су месне заједнице од значаја за крвоток локалне самоуправе као форум за расправу, предлоге и одлучивање у односима општина, градова и делова њихових територија, а нарочито у смислу побољшања положаја села, како показују примери.

Обавеза је органа и служби ЈЛС да обавештавају јавност о свом раду и да пруже „податке, објашњења и обавештења” преко средстава информисања или на други одговарајући начин. Ово право треба тумачити и у складу са прописима који уређују право на

приступ информацијама од јавног значаја и других прописа, управни поступак и положај државне управе (Milosavljević i Jerinić 2020, 317–318). Грађани имају право да поднесу притужбу на рад органа и служби у ЈЛС и да доставе одговор у року од 30 дана ако подносилац притужбе захтева одговор (ZLS/07, čl. 71).

ЗАКЉУЧАК

Локална демократија је синоним за локалну самоуправу, право грађана да индиректно партиципирају у власти и непосредно учествују у доношењу одлука у локалним заједницама. Традиција, друштвено-економске претпоставке, правни (нормативни) оквир и политички амбијент су основни чиниоци који утичу на локалну демократију. Избор представничког тела је кичма репрезентативне локалне демократије, а институционални механизми, попут референдума и иницијативе – облици директног учешћа грађана у доношењу одлука. Један од показатеља степена развоја локалне самоуправе управо је и примена непосредне демократије.

У Републици Србији успостављене су основне институционалне претпоставке директног учешћа грађана у локалној самоуправи. Осим локалног референдума, грађанске иницијативе и збора, уређени су месна самоуправа (месна заједница), право грађана на притужбу и право на обавештеност о раду органа власти. Локални референдум је конституционализован, а остале институције уређене законским прописима и статутима јединица локалне самоуправе. Квалитет ових прописа побољшан је у протеклих неколико година, али се правни оквир може додатно унапредити. Пракса примене институција директне демократије је веома сиромашна, иако имамо традицију борбе за локалну самоуправу од 19. века у Србији.

Стање непосредне локалне демократије у Србији последица је ниске партиципације грађана у политичким процесима, пада поверења у политичке институције и неделотворне контроле власти у јединицама локалне самоуправе. И на примеру Србије, показало се да локална демократија не функционише изван постојећег оквира локалне самоуправе и правног и политичког система. С друге стране, реафирмација непосредне локалне демократије није побудила интересовање цивилног друштва нити политичких странака. Криза демократије испољава се и тако што су грађани мање

заинтересовани за јавну политику и учешће у политичких процесама. Партократији одговара централизација и маргинализовање локалне демократије. С обзиром на значај и улогу непосредне локалне демократије, а на основу емпиријских података, компаративног искустава и правних стандарда, неопходно је преиспитати и могућност оживљавања примене непосредне демократије на локалном нивоу и успостављања нових облика грађанске партиципације.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Alimpić, Dušan. 2021. *Upravne vlasti u staroj srpskoj carevini*. Beograd: Izdavačka knjižarnica „Napredak”.
- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Asatryan, Zareh, and Kristof de Witte. 2015. “Direct democracy and local government Efficiency.” *European Journal of Political Economy* 39 58–66. doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.04.005.
- Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA). 2018. *Narodna inicijativa u fioci: analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka*. Beograd: CRTA.
- Congress of local and regional authorities, CPL32(2017). Local democracy in Estonia. 29 March 2017. <https://www.coe.int/en/web/congress/32nd-session>.
- Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life (Adopted by the Committee of Ministers on 21 March 2018), <https://rm.coe.int/16807954c3>.
- Daemen, Harry and Linze Schaap. 2012. “Puzzles of Local Democracy.” In *Renewal in European Local Democracies – Puzzles, Dilemmas and Options*, eds. Harry Daemen and Linze Schaap, 9–26. Wiesbaden: Springer VS.
- Dal, Robert. 1999. *Demokratija i njeni kritičari*. Podgorica: CID.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL AD(2020)031, Revised guidelines on the holding of Referendum, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-D\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-D(2020)031-e).

- Fridrih, Karl. 2005. *Konstitucionalna demokratija*. Podgorica: CID.
- Guzina, Ružica. 1966. *Opština u Kneževini i Kraljevini Srbiji – I deo 1804–1839*. Beograd: Institut za pravnu istoriju.
- Guzina, Ružica. 1976. *Opština u Srbiji, 1839–1818*. Beograd: Rad.
- Klačar, Bojan, 2011. „Istraživanje obima i intenziteta neposrednog učešća građana kroz referendum, građanske inicijative i zborove građana.” U *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom – problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*, ur. Miloš Mojsilović, Bojan Klačar, Violeta Sretenović, Jelena Žegarac i Nada Radović, 39–52. Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, 2020. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ser-a6/16808d7afc>.
- Koprić, Ivan, and Mirko Klarić. 2015. “New Developments in Local Democracy in Croatia.” *Croatian and comparative public administration* 15 (2): 389–414.
- Laviniu, Florin Ușvat. 2017. “Local Referendum – mechanism of the participative Democracy.” *European Journal of Social Sciences* 11(2): 206–218. doi: 10.26417/ejser.v11i2.p205-217.
- Loughlin, John, Eliseo Aja, Bullmann Udo, Hendriks Frank, Lidström, and Seller Daniel. 1999. *Regional and local democracy in the European Union*. Brussels: Committee of the Regions.
- Marinković, Radivoje. 1998. *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*. Beograd: Institut za političke studije.
- Marković, Ratko. 2016. *Ustavno pravo, dvadeset prvo ponovljeno izdanje*. Beograd: Pravni fakultet i Službeni glasnik.
- Matić, Petar. 2016. „Direktna demokratija – dileme i perspektive.” Doktor-ska Disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka.
- Matsusaka, John. 2020. *Let the People Rule – How Direct Democracy can meet the Populist challenge*. Princeton: Princeton University Press.
- Milosavljević, Bogoljub, i Jerinić Jelena. 2020. *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*. Beograd: Službeni glasnik.
- Milosavljević, Bogoljub. 2006. „Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama.” U *Građansko učešće na lokalnom nivou – analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*, ur. Zorica Vukelić, 3–75. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.

- Milosavljević, Bogoljub. 2015. *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804–2014*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Novaković, Stojan. 1891. *Selo: iz dela: Narod i zemlja u staroj srpskoj državi*. Beograd: Srpska kraljevska akademija.
- Pancratova, Viktoriia. 2022. "Local democracy: theoretical and legal characteristics." *Reality of Politics: Estimates – Comments – Forecasts*, 2: 99–108. doi: <https://doi.org/10.15804/rop2022207>.
- Pratchett, Lawrence and Wilson David. 1996. "Local Government under Siege." In *Local Democracy and Local Government*, eds. Lawrence Pratchett and David Wilson, 1–19. London: Macmillan Press LTD.
- Pratchett, Lawrence and Wilson David. 1996. "What Future for Local Democracy?" In *Local Democracy and Local Government*, eds. Lawrence Pratchett and David Wilson, 208–249. London: Macmillan Press LTD.
- Radojević, Mijodrag. 2023. „O oblicima neposredne demokratije – između ideala, tradicije i sadašnjosti.” U *Pravo između ideala i stvarnosti*, ur. Duško Čelić i Strahinja Miljković, 91–110. Kosovska Mitrovica: Pravni fakultet, Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici; Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Schiller, Theo. 2011. "Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview." In *Local Direct Democracy in Europe*, ed. Schiller Theo, 9–29. Wiesbaden: Springer.
- SKGO. 2006. *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Stanković, Marko, 2022. Lokalna demokratija u svetlosti donošenja novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, U *Sudski postupak – pravda i pravičnost, Zbornik radova 35. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava*, ur. Jelena Perović Vujačić, 657–667. Beograd: Kopaonička škola prirodnog prava, Beograd.
- Stanković, Marko. 2018. *Lokalna samouprava, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Svirčević, Miroslav. 2011. *Lokalna uprava i razvoj moderne srpske države*. Beograd: Balkanološki institut Srpske akademije nauka i umetnosti.
- United Cities and Local Governnements. 2009. "Decentralization and local democracy in the World." Poslednji pristup 26. septembar 2023. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf.

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06.

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 1/90.

Vasović, Vučina. 2002. „Lokalna zajednica i demokratija”. U *Lokalna demokratija – stanje i perspektive*, ur. Mijat Damjanović, 39–80. Beograd: Magna agenda.

Vujadinović, Petar. 2010. *Analiza sistema mesne samouprave*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.

Wollmann, Hellmut. 2003. “German local government under the double impact of democratic and administrative reforms.” In *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, eds. Norbert Kersting and Angelika Vetter, 85–112. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon i 111/21 – dr. zakon.

Zakon o glavnom gradu [ZGG], „Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon, 37/19, 111/21 – dr. zakon.

Zakon o gradskim opštinama, „Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, br. 160/1934.

Zakon o lokalnoj samoupravi [ZLS/02], „Službeni glasnik RS”, br. 9/02, 33/04, 135/04 i 62/06.

Zakon o lokalnoj samoupravi [ZLS/07], „Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. Zakon, 47/18, 111/21 – dr. zakon.

Zakon o lokalnoj samoupravi [ZLS/99], „Službeni glasnik RS”, br. 49/99 i 27/01.

Zakon o opštinama [ZOO], „Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, br. 85/1933.

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi [ZRNI/21], „Službeni glasnik RS”, br. 111/21 i 119/21.

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi [ZRNI/94], „Službeni glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98.

Zakon o teritorijalnog organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi [ZTORS/91], „Službeni glasnik RS”, br. 47/91.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi [ZTORS/11], „Službeni glasnik RS”, br. 47/11 i 93/12.

Mijodrag Radojević*

Institut for Political Studies, Belgrade

**LOCAL DEMOCRACY AND FORMS OF
DIRECT CITIZEN PARTICIPATION IN
GOVERNANCE (CASE STUDY – SERBIA)**

Resume

The subject of this paper is the institutions of direct democracy at the local level in Serbia, with the aim of analyzing valid solutions (*de lege lata*) and improving the legal framework (*de lege ferenda*). The author starts from the thesis that local democracy is an ambiguous and imprecise term. In a broader sense, it represents the right of citizens to participate in government at the local level. In a narrower sense, this term is used as a synonym for local self-government (decentralization) and direct participation of citizens in government. On the other hand, tradition, socio-economic assumptions, legal (normative) framework and political environment are factors that influence local democracy. Apart from the election of local government representatives (representative local democracy), the basic institutional channels of local democracy are forms of direct citizen participation of citizens in decision-making, such as referendum and people's initiative. The application of institutions of direct democracy can be one of the indicators of the level of development of local self-government and local democracy.

In the Republic of Serbia, institutional mechanisms for direct citizen participation in local self-government have been created, such as referendums, citizens' initiatives, and assembly of citizens (збор). In addition, citizens have the right to petition and publicly criticize the authorities, the right to be heard on the authorities' intentions and the right to be informed about and monitor the work of the authorities. The local referendum is enshrined in the Constitution and other institutions are regulated by legal provisions. The quality of these regulations improved after the adoption of the new Law on Referendums and People's Initiative (2021). However, in local self-government units, the scope of

* E-mail address: miodrag.radojevic@gmail.com.

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

these institutions of direct democracy is very limited low. The practice of direct local democracy is very poor, although there is a long tradition of struggle for local self-government in the 19th century. Such a situation is a consequence of the party state that multiplies the centralized way of decision-making, which is manifested in limited participation of citizens in political processes, increasing distrust in political institutions and ineffective control of the authorities in local self-government units. The crisis of democracy also manifests itself in the fact that citizens are less and less interested in public policy. Based on empirical data, comparative experiences and legal standards, the author believes that the solution lies in reviving the application of direct democracy at the local level.

Keywords: local self-government, direct democracy, referendum, people's initiative, assembly of citizens (zbor), Law on Local Self-Government, electronic voting