

УДК: 352:351.88(4)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 64, стр. 137–155

Изворни научни рад

ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ ЈЕДИНИЦА – ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ИСКУСТВА

Доц. др Дарко ГОЛИЋ

Доц. др Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ¹

Анстракт: Прекогранична сарадња децентрализованих јединица може да представља средство унапређења њиховог функционисања, посебно у граничном појасу, те се јавља као извесна допуна децентрализованом систему управљања, првенствено у функцији равномерног развоја. Право на прекограничну сарадњу представља стандард у институционализацији локалне самоуправе, а самим тим и виших територијалних заједница. Ипак, његов оквир је релативно узак, подложен националним ограничењима. Процес европских интеграција представља најзначајнију покретачку снагу прекограничне сарадње, чији је мотив и циљ коришћење фондова ЕУ намењених за ове сврхе.

Кључне речи: прекогранична сарадња, децентрализоване јединице, равномерни развој.

1) УВОД

Прекогранична сарадња децентрализованих јединица, првенствено локалних самоуправа на различитим нивоима територијалног организовања, данас представља облик допуне децентрализованог система управљања, те инструмент и потенцијал равномернијег регионалног развоја у европским

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; e-mail: g.darko83@gmail.com, jdragojlovic@pravni-fakultet.info. Рад је резултат истраживања у оквиру краткорочног пројеката од посебног интереса за одрживи развој у АП Војводини у 2017. години, под називом: „Анализа нормативног оквира и праксе прекограничне сарадње АП Војводине као детерминанте одрживог развоја“ број 142-451-2696/2017-01, финансираног од стране Покрајинског секретаријата за високо образовање и научноистраживачку делатност.

државама.² Она се, без обзира на ком степену интегрисаности да егзистира, не може посматрати као посебан ниво децентрализованог вршења јавних послова, иако такве замисли, оличене у политичким пројекцијама „Европе региона“ са тенденцијом „атрофије“ међудржавних граница и јачања регионалних идентитета произвољних карактеристика и опсега постоје, с тим да процеси еуфоричног приступа таквим фиктивним облицима организовања са политичким претензијама све више напуштају. Ипак, поједини појавни облици прекограничне сарадње децентрализованих јединица могу да подсећају на облике сарадње који постоје унутар држава, путем којих неретко настају и интегрисане институције са поседовањем оперативних овлашћења, првенствено у облику заједничких служби. Такође, прекограничне форумско-мрежне организације са улогом регионалног планирања и координације локалних политика у условима европских интеграција, те јачања регионалне политике ЕУ посебно добијају на значају. Оне данас представљају свакидашњу појаву у граничним областима, где њихова функција координације и усаглашавања развојних програма представља окосницу развоја, као што се и заједнички наступ са усаглашеним развојним пројектима у различитим областима између прекограничних субјеката, чак и на великим географским одстојањима, услед институционалне подршке ЕУ прекограничном развоју појављује као образац шире сарадње на европском континенту. Као главни протагонисти прекограничне сарадње најчешће се појављују регионалне и локалне самоуправе у различитим земљама, али ови субјекти често немају способност да успостављају формализовану сарадњу прекограничног карактера, бар не ону која би резултирала формулисањем и реализацијом развојних политика, пројеката и конкретних програма. Право на формализовану прекограничну сарадњу се не подразумева самим субјективитетом локалне самоуправе, као универзалне, али ипак изведене, а не оригинарне творевине. Нужно је постојање изричитог правног основа да би децентрализоване јединице могле да закључују уговоре са институцијама из стране земље, који би имали правно дејство и конкретан предмет, уместо пуке прокламације «добре воље». Такве норме често не постоје, или се, услед њихове начелне прокламације не омогућава конкретан, формализован аранжман ових субјеката, што је кључни разлог зашто је прекогранична сарадња најчешће заснована на неформалним

² С тим у вези, Марковић говори о историјским тенденцијама ширења заједничког задовољавања животних потреба. Он истиче да су данас људске потребе толико проширене да је за њихово задовољавање и држава постала преуско грло, због чега долази до ширег повезивања, све до планетарне заједнице. Ипак, то повезивање не доводи до укидања локалног заједништва јер се, по његовом мишљењу, на локалном заједништву заснивају сви облици ширег заједништва. Више о томе у: Драган Марковић, *Локална самоуправа: перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 61-65.

односима. Када је реч о садржини, сарадња обухвата децентрализоване, локалне или регионалне надлежности и пре свега бави се практичним решавањем широког спектра проблема свакодневног живота грађана.³

2) СУБЈЕКТИ И САДРЖАЈ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

У условима када државне границе губе значај који су кроз историју имале, са мноштвом механизма којима се омогућава јединствен економски и хомогенизован правни простор између држава, те у условима технолошког, научног, информационог развоја, као и интензивне економске сарадње и сазревања свести о глобалним проблемима и њиховом заједничком решавању, развија се и потреба за интензивирањем сарадње која ће обухватати субјекте свих нивоа власти. Наиме, потребе и проблеми који се тичу свакодневног живота грађана захтевају и сарадњу субдржавних и недржавних тела, која неће бити ограничена националним границама, те крутим правилима међународног споразумевања. Уосталом, идеја о хармонизованом правном и јединственом економском простору, те равномернијем развоју на европском континенту не може бити реализована без учешћа свих субјеката који располажу одговарајућим надлежностима, односно у оквиру којих се обликује одређена политика и врше јавни послови. Питања животне средине, инфраструктуре, саобраћаја и других комуникација, пољопривреде, водопривреде, туризма, образовања, културне размене, здравства, омладинске политике, социјалне заштите појединих категорија становништва или заштите у ванредним ситуацијама, само су нека од питања која нужно захтевају успостављање и интензивирање прекограничне сарадње субдржавних нивоа, сходно њиховој улози у конкретном политичком систему. Право на прекограничну сарадњу представља стандард у институционализацији локалне самоуправе, а самим тим и виших територијалних заједница. Ипак, његов правни оквир је релативно узак, подложен националним ограничењима, иако су могућности унапређења сарадње много веће. Прекогранична сарадња у Европи и на постојећем нивоу има велики значај и још веће могућности. Посебно је важно истаћи да данас око трећина становништва и 40 одсто територије која чини проширену Европску унију налази се у пограничним регионима. С друге стране, пограничне регионе, генерално посматрано, најчешће одликује и ниска густина насељености (75

³ У преамбули Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти из 1980. године се, између осталог, наводи циљ њеног доношења који се састоји у обезбеђењу јединства и сарадње чланица Савета Европе. У истом делу се наводи: „Имајући у виду у остварењу овог циља потенцијални значај сарадње између територијалних заједница или власти у пограничним областима у сфери регионалног, урбаног и сеоског развоја, заштите животне средине, побољшања јавних објеката и међусобне сарадње у ванредним ситуацијама“.

становника по квадратном километру у просеку у пограничним регионима у односу на 145 становника по квадратном километру у остатку Уније), природна ограничења (планинска или обална подручја), неразвијена саобраћајна инфраструктура, неискоришћеност развојних потенцијала, недостатак сарадње у управљању прекограничним екосистемима.⁴ Прекогранична сарадња децентрализованих јединица предмет је интересовања и наднационалних организација, посебно у оквиру организационе структуре ЕУ и Савета Европе, које је резултирало усвајањем оквирних докумената у овој области. Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти из 1980. године, тзв. Мадридска конвенција Савета Европе, садржи обавезу држава потписница да олакшају и развијају прекограничну сарадњу између територијалних заједница или власти које су под њеном јурисдикцијом. Комитет региона, као саветодавно тело ЕУ које представља регионалне и локалне власти из земаља ЕУ, усвојио је 2002. године дефиницију прекограничне сарадње и она превазилази оквире Мадридске конвенције.⁵ По дефиницији, „Прекогранична сарадња подразумева билатералну, трилатералну или мултилатералну сарадњу између локалних и регионалних власти (установе и приватни субјекти такође могу бити укључени у прекограничну сарадњу), који се налазе у географски суседним областима. То важи и у случају подручја која су одвојена морем.“ Оба документа предвиђају да се прекогранична сарадња односи на надлежности територијалних заједница или власти како су оне дефинисане домаћим законодавством (локалне и регионалне функције), у функцији њиховог развоја, с тим да се националним законодавством поједини облици, субјекти или питања могу искључити. По питању садржаја могуће прекограничне сарадње није могуће прецизно идентификовати потпун списак питања која су њен могући предмет. Разлог лежи у чињеници да је положај локалне самоуправе, њене надлежности и територијална организација веома различити између појединих држава у Европи. За разлику од Данске, Холандије,

⁴ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 11.

⁵ Мадридска конвенција из 1980. предвиђа: „За потребе ове Конвенције прекогранична сарадња означава договорену активност пројектовану у циљу јачања добросуседских односа између територијалних заједница или власти у оквиру надлежности двеју или више Уговорних страна и закључење сваког споразума и аранжмана неопходног за остварење тог циља. Прекогранична сарадња ће се одвијати у оквиру овлашћења локалних заједница или локалних власти како је дефинисано домаћим законом. Обим и природа тих овлашћења неће бити мењани овом Конвенцијом.“ Под територијалним заједницама подразумевају се локалне самоуправе и регионалне власти у складу са националним законодавством уз могућност сужавања круга субјеката од стране потписница (*Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти*, 1980, чл. 2 ст. 2 и ст. 3).

Белгије, Шведске, Финске итд. чије локалне самоуправе располажу широким кругом надлежности, укључујући и плански, нормативни и финансијски аспект – од комуналне, до социјалне и економске сфере – што би се могло рећи и за локалну самоуправу у Немачкој, Аустрији, Швајцарској, као и у државама у којима недостатак већих нормативних овлашћења нижих нивоа компензују велика финансијска средства којима располажу и развојни програми у којима учествују, у неким је обим надлежности или средстава којима располажу мали или неадекватан. У државама бивше Југославије, као и Бугарске, Албаније, бивших држава ССРС, те надлежности или су релативно ограничене, укључују првенствено комуналне послове, или пак локална самоуправа не располаже ни изблиза потребним средствима за креирање и реализацију друштвеног и економског развоја. Поред тога, различити су нивои територијалног организовања локалне самоуправе у Европи, од једностепене (Луксембург, Данска, Португалија, Бугарска, Србија, Словенија, Аустрија), двостепене (Мађарска, Хрватска, Холандија, Немачка, Норвешка, Шведска, Чешка, Румунија), до тростепене (Француска, Пољска). Посебно су карактеристичне државе са регионалним уређењем, чији региони поседују широк спектар надлежности, укључујући «законодавну власт у материјалном смислу» односно право уређивања односа у читавом низу области друштвеног живота, а који представљају углавном државне надлежности у унитарним државама (Италија, Шпанија, у којима је локална самоуправа иначе двостепена).⁶ Нивои територијалног организовања се, уз то, допуњују и облицима међуопштинског повезивања које може да има улогу и значај адекватан вишем нивоу (Холандија, Финска, Белгија, Француска, Немачка, Аустрија, Данска, Италија).⁷ Различите су надлежности и уопште друштвена улога појединих нивоа.⁸ Некад, услед вишестепеног организовања и централизованог концепта уређења, ни један од нивоа територијалне организације испод државног не располаже ефективним надлежностима развојног карактера. Све то условљава и круг питања која, зависно од тога који субјект учествује у прекограничној сарадњи, могу бити предмет те сарадње. Такође, иако се ради о федералним јединицама, чија се прекогранична сарадња не може без оградe посматрати у овом смислу (због њихове природе, улоге и значаја), поједини кантони у Швајцарској или покрајине у Аустрији и Немачкој, учествују са другим прекограничним субјектима формално нижег нивоа (локалне самоуправе) у различитим

⁶ Више о томе у: Stjepan Ivanišević, „Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica“, *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, br. 3, 2009, str. 669–722.

⁷ Дарко Голић, „Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази)власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол. 52, бр.66, 2014, стр. 275-292.

⁸ Више о томе у: Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 151–176.

облицима прекограничне сарадње, јер оне апсорбују и локалне надлежности. Прекогранична сарадња, као концепт, може да се посматра и као део интегралног приступа управљању на више нивоа (наднационални, национални, регионални, субнационални), с циљем да се побољша хоризонтална територијална кохезија широм Европе која је у функцији равномерног развоја.⁹ Та кохезија не би била потпуна без учешћа и нижих нивоа власти у овом јединственом процесу. Међутим, треба нагласити да је предмет прекограничне сарадње проширен и на сарадњу између субјеката различитих институционалних и функционалних карактеристика (локалне и регионалне власти, образовне, културне институције, пословне асоцијације и удружења грађана), које дели граница у одређеном прекограничном подручју.¹⁰ Та сарадња нема за циљ добијање политичке димензије, већ стварање претпоставки за мобилисање неискоришћених потенцијала или отклањање проблема у граничним појасевима проурокованих различитим јурисдикцијама и неусаглашеним развојним политикама међу њима. Међутим, бројни пројекти прекограничне сарадње имали су позитиван утицај на унапређење одрживог развоја, нарочито пограничних подручја Европе. С друге стране, анализа реализованих пројеката прекограничне сарадње показује претежну заступљеност тзв. „меких тема“, као што су култура, спорт, туризам, рекреација, образовање и ограничено инфраструктура. Такође, реализован је велики број пројеката мале вредности усмерених пре свега на културну, научну и друштвену сарадњу у пограничном подручју. Ипак, ови пројекти имали су великог утицаја на успостављање дугорочних односа сарадње између организација цивилног друштва, професионалних удружења, образовних институција, синдиката и пословне заједнице у прекограничном подручју. Стратешке теме већег развојног потенцијала које имају за циљ развој или унапређење дугорочних, формализованих односа који могу да се тичу науке, инфраструктуре, развојног планирања, животне средине, унапређења пољопривреде или туризма итд., још увек су недовољно заступљене, мада се уочава тренд њиховог раста, с тим да су капацитети локалних самоуправа неретко недовољни да би се јавили као субјекти такве врсте пројеката. Разлози за такво стање леже у чињеници да се прекогранична сарадња често доживљава као необавезујуће решење, сложене су процедуре договарања и преговори око дефинисања стратешких пројеката између прекограничних партнера, недовољно искуство, али различита су правна решења у областима на које би се односила. Успешна и ефективна прекогранична сарадња захтева пре свега политичку подршку која би долазила са државног нивоа, али и већу укљученост доносилаца одлука на свим нивоима

⁹ Јелена Тодоровић, „Регионализам: будућност Европске уније?“, *Политичка ревија*, вол. 7 бр. 7, 2008, стр. 1096.

¹⁰ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op. cit.*, стр. 13.

– локалном, регионалном и националном. Такође, осим политичке одлуке, неопходно је и обезбеђење одговарајућег организационог оквира за управљања њеним остваривањем. Прекограничну сарадњу у ограниченој мери гарантује и Европска повеља о локалној самоуправи кроз право њених јединица на припадност међународним удружењима, као и да, под могућим законом утврђеним условима, сарађују са локалним властима других држава.¹¹ Дакле, овим документом локалној самоуправи се признаје могућност сарадње, али се не гарантује, мада и не забрањује, успостављање интегрисаних форми са локалним властима других земаља.¹² За разлику од гарантовања права на сарадњу у првој реченици овог члана, где суштина захтева да се она не онемогућава путем националног закона, домашај ове норме је шири и значајнији, односно право на сарадњу са локалним властима из других држава не произлази нужно из својства правног субјективитета, већ подразумева изричито овлашћење. Ипак, законом се могу поставити разноврсни услови за такву сарадњу, првенствено они који се тичу поступка, евентуалне сагласности, области и контроле таквих односа. Оно што остаје у некој мери спорно по питању прокламованог европског стандарда јесте прецизна категоризација субјеката који могу сарађивати. Међу државама постоје велике разлике у вертикалној организацији власти, нивоима локалне самоуправе, њеном садржају, карактеру, положају и улози тзв. средњег нивоа. Повеља садржи термин „одговарајуће“ локалне власти, што може, али не и нужно, да имплицира да се ради о субјектима истог нивоа, односно садржаја. Непостојање међународног субјективитета унапред искључује само сарадњу са другим државама (што такође није немогуће успоставити као ограничено право националним прописима). Да ли ће се одређена територијална заједница (нпр. регион у Шпанији, провинција у Италији, регија у Француској, покрајина у Холандији, војводство у Пољској) сматрати локалним нивоом, односно регионом или територијалном аутономијом, није увек и до краја јасно у случају када не постоје јасна формална одређења. Исти или слични називи не упућују на исту или сличну садржину. За ово питање остаје на законодавцима да дају прецизније одређење јер се у његовом непостојању,¹³ може сматрати да право на сарадњу обухвата односе локалне самоуправе и свих субдржавних субјеката друге државе, у оквиру поседованих надлежности, уколико то одобри, односно не забрани државна власт. За разлику од локалне самоуправе, положај територијалних аутономија није ни у најопштијем стандардизован, а то би било

¹¹ *Европска повеља о локалној самоуправи*, чл. 10 ст. 2 и ст. 3.

¹² Димитријевић и Вучетић истичу значај ове конвенције наводећи да је она одредила минимум организационих, функционалних и контролних стандарда који могу допринети развоју идеје о локалној самоуправи, али и подизању нивоа демократије на европском простору; Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*. *op. cit.*, стр. 23.

¹³ „Закон о локалној самоуправи Србије“ *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, члан 13.

и супротно самој природи ових заједница. Оне представљају изузетак од територијалне организације остатка државне територије, изведеног су карактера, присутне су у само неколико европских земаља (Финска, Данска, Португалија, Србија, Велика Британија, Молдавија), али међусобно различите у погледу садржаја своје аутономности.¹⁴ Он је, у сваком случају, већи од обима надлежности локалне самоуправе, како у погледу броја области, тако и садржаја, који укључује и „законодавну власт у материјалном смислу“, уз управне послове у ширем смислу који су по правилу карактеристични за локалну самоуправу. Правом сваке од држава дефинисан је њихов положај, надлежности, као и оквир њиховог права на прекограничну сарадњу, уколико је оно уопште признато.¹⁵ Он је углавном подложен различитим облицима контроле, што уосталом и одваја ове заједнице од федералних јединица (које такође не располажу међународним субјективитетом и правом међународног уговарања, иако поједини аспекти тог права, у ограниченој мери, могу бити признати у конкретном уставном систему). У погледу права на прекограничну сарадњу територијалних аутономија логичан закључак је да би се, у недостатку изричите гаранције, и на њих односио минимални стандард предвиђен за локалну самоуправу, у погледу њихових надлежности и оквира њиховог вршења, са наглашенијом потребом за надзором државног нивоа због већег потенцијала да, услед ширих надлежности, прекораче оквира спољне политике као прерогатива државне власти. Уставни системи сваке од држава које поседују територијалне аутономије садрже и облике надзора над њиховим вршењем и прекограничном сарадњом у коју ступају, најчешће у виду претходне сагласности државне владе или парламента, сем у питањима која су изричито изузета од тога, а то је ужи круг питања. Устав Србије (члан 181) гарантује аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе право на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије. То право представља компоненту њихове аутономије, односно права на локалну самоуправу које, за разлику од других изворних надлежности, подлеже ограничењу које се тиче усклађености са спољном политиком Републике. Имајући у виду шири и сложенији садржај и природу покрајинске аутономије у

¹⁴ Владан Кутлешкић, Дарко Голић, *Уставно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017, стр. 131-133.

¹⁵ Марковић говори о четири основна разлога њеног увођења: 1) етничко-језички; 2) географско-територијални; 3) економски; 4) културно-историјски. С обзиром на асиметричност у државном уређењу, аутономија по правилу представља појаву која доводи у питање једнакост грађана: Ратко Марковић, *Уставно право (20. осавремењено изд.)*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање и Досије студио, Београд, 2015, стр. 443-445.

односу на локалну самоуправу ово питање, иако идентично гарантовано Уставом, није истог значаја, а није ни идентично регулисано законима где постоји потреба ближег уређивања.¹⁶ За разлику од локалне самоуправе, где је на акте успостављања предвиђена сагласност Владе како би се обезбедила усаглашеност са спољном политиком чији је искључиви носилац Република, код Аутономне покрајине питање контроле усаглашености није регулисано. Закон о утврђивању надлежности АПВ (чл. 3) предвиђа да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности.¹⁷ Генерално, све изворне надлежности АП (питања од покрајинског значаја, утврђена законом у Уставом одређеним областима)¹⁸ могу бити предмет сарадње, а конкретан опсег сарадње која се остварује путем међурегионалног споразума,¹⁹ у садржинском смислу, одређен је самим карактером послова и њиховом подобношћу да буду предмет споразумног уређивања.²⁰

¹⁶ Илустративан је пример Устава Италије из 1947. по питању права регија на сарадњу са другим државама и територијалним заједницама других држава. Регије учествују у стварању комунитарног права у питањима која су у њиховој надлежности. Поред тога, регије могу да склапају споразуме са страним државама и територијалним заједницама нижег нивоа, али су питања, случајеви и облици те сарадње одређени државним законом који у том погледу може успоставити различита ограничења и контролне механизме, поред оних који су утврђени Уставом (чл. 117). Слична решења, нарочито по питању учешћа региона у стварању комунитарног права, постоје и у Шпанији. С друге стране, систем шпанске регионализације, са обичним и специјалним статусом региона, те другачијим начином одређивања надлежности, резервише већа права државног нивоа у погледу права на прекограничну сарадњу региона.

¹⁷ АПВ, према Статуту, сарађује са територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава, као и њиховим међународним асоцијацијама, што значи да се ово право односи на сваки ниво територијалног организовања испод државног, локални, регионално-политички и ниво територијалне аутономије (чл. 16).

¹⁸ Више о томе у: Ратко Марковић, *Уставно право (20. осавремењено изд.)*, оп. cit., стр. 451-457.

¹⁹ Аутономна покрајина Војводина има 14 закључених споразума о сарадњи, 2 анекса закљученим споразумима, 2 писма о намерама о успостављању сарадње, 2 меморандума о разумевању и једну протоколарну забелешку о успостављању пријатељских односа. Сарадња је успостављена са регионима из Аустрије, Белорусије, Босне и Херцеговине, Италије, Кине, Мађарске, Немачке, Румуније, Словачке, Украјине, Француске, Хрватске и Чешке. Највећи број докумената с циљем сарадње закључен је са регијама из Европе, и то укупно 17, а сарадња је успостављена и са 5 региона из Источне Азије, односно са провинцијама Народне Републике Кине, која уједно представља и земљу са највећим бројем регија које имају закључен споразум о сарадњи са Аутономном покрајином Војводином.

²⁰ Споразуми се претежно односе на сарадњу у области привреде, индустрије, трговине, пољопривреде, технологије, образовања, науке, културе, екологије, здравства, туризма, развоја локалних заједница и сарадње између органа локалне самоуправе, спорта и јавног информисања.

3) ОБЛИЦИ И ФОРМЕ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ ЈЕДИНИЦА

Процес прекограничне сарадње уобичајено почиње једнократном активношћу прекограничних субјеката која се, уз обезбеђење одговарајућих услова, трансформише у дугорочну сарадњу актера у прекограничном подручју. „На дугорочни карактер и одрживост прекограничне сарадње одлучујући утицај има неколико фактора. Пре свега, то су правни и економски систем у коме функционишу прекогранични партнери, затим институционални облици за спровођење прекограничне сарадње и, на крају, доступност финансијских средстава за финансирање пројеката прекограничне сарадње.“²¹ Процес успостављања прекограничне сарадње може бити мање или више сложен у зависности од: величине и формално-правног статуса партнера, броја партнера, врсте споразума, културе, традиције, етничке структуре и језика, историјских прилика, постојећих проблема и друштвених потреба у прекограничном подручју. Различити облици прекограничне сарадње примењују се у различитим областима сарадње, тако да је веома тешко идентификовати или унификовати модел који би могао бити универзално и једнако применљив, посебно имајући у виду фазе прекограничне сарадње, од успостављања, преко постепеног развоја и каснијег прилагођавања сарадње широком спектру географских, институционалних и социо-економских карактеристика различитих прекограничних области и интереса. Мадридска конвенција у члану 3 тачка 2 прописује могућност да, уколико сматрају за потребно, државе могу закључити међудржавне споразуме, којима могу одредити контекст, облике и границе унутар којих територијалне заједнице и власти заинтересоване за прекограничну сарадњу могу деловати, као и одредити и власти или тела на које се такав споразум примењује. Најопштија подела прекограничне сарадње јесте подела на формални и неформални облик сарадње. Формална сарадња може да има више облика. Први облик формалне сарадње подразумева најчешће склапање споразума о сарадњи између прекограничних партнера. Споразуми о сарадњи, у зависности од типа, предмета и садржаја, могу да буду обавезујући или необавезујући. Већина споразума сарадње има облик меморандума о разумевању, у којем уговорне стране дефинишу своје обавезе по одређеним питањима, али оне остају на нивоу политичког опредељења и манифестације добре воље. Најформалнији облик прекограничне сарадње подразумева оснивање заједничких прекограничних организација са правним субјективитетом или без њега, које имају улогу да конципирају или реализују договорене прекограничне пројекте под надзором својих чланова. Успостављање таквих заједничких тела постало је могуће захваљујући решењима међународних уговора, као што су Мадридска

²¹ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op. cit.*, стр. 34.

конвенција из 1980. године²² и Додатни протокол Мадридске конвенције. Најчешће коришћена форма прекограничне сарадње која укључује оснивање заједничких инситутција јесу еврорегиони, као заједнички назив за скуп различитих облика прекограничног повезивања са одређеним нивоом интегрисаности (не нужно и правним субјективитетом), а у последње време и Груписање територијалне сарадње у Европи (*European Grouping of Territorial Co-operation – EGTC*). Имплементацијом њихових одредби у национално законодавство овакве асоцијације добиле су статус, односно права и положај који се признају домаћим институцијама, на основу којих су могле да интегришу одређене јавне послове. Сарадња у области културе, спорта, туризма и образовања, као области у којима се углавном остварују почетни облици сарадње често служи као основа за стицање поверења, идентификовање ширих интереса и продубљивање сарадње у области економије и за припрему и спровођење инфраструктурних пројеката. Инструменти који се често користе током прве фазе јесу постојећи форуми и мреже локалних и регионалних власти са обе стране границе. Ови механизми служе за олакшавање сарадње и превазилажење постојећих културних, традиционалних и језичких баријера. У неким европским државама, као што су скандинавске државе и север Европе, ове мреже, иако врло ниског степена формализованости, обухватају већи број земаља и имају значајну улогу у планирању економског развоја, заштити од непогода и у подстицању економске и културне сарадње. Унапређење прекограничне сарадње неопходно подразумева успостављање управљачке структуре, која може да буде и у облику неформалног управног одбора, са редовним састанцима и праћењем напретка сарадње у складу са дефинисаним циљевима. Неформална управљачка структура најчешће је састављена од представника локалних и регионалних власти са обе стране границе, али може да укључи и друге актере са локалног нивоа (НВО, пословне заједнице, привредне коморе, агенције, институте, синдикате, образовне институције итд.). После дефинисаних структура неопходно је договорити процедуре којима ће се дефинисати поступак рада ових структура (састав, форма, распоред председавања, логистичка подршка, учесталост и место састанака, утврђивање тема разговора, извештавање, међусобно обавештавање итд.). У овој фази успостављања прекограничне сарадње није потребно да се потпише формализован споразум о сарадњи јер на почетку процеса није могуће утврдити сва питања које могу и требају бити предмет сарадње. Због тога је

²² У овом контексту је нарочито илустративан чл. 5 Конвенције: „Уговорне стране ће размотрити препоручљивост давања територијалним заједницама и властима или надлежним телима укљученим у прекограничну сарадњу у складу са одредбама ове Конвенције, истих олакшица као да оне функционишу на националном нивоу.“ (*Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти*, 1980).

пожељно дефинисати евентуално споразум техничке природе и одредити правила која регулишу рад управљачких структура.²³ После дефинисања потреба и приоритета прекограничне сарадње следи формулисање заједничких циљева и пројеката који задовољавају идентификоване развојне потребе прекограничних партнера. Друга фаза развоја сарадње треба да буде посвећена анализи постојеће ситуације, потреба, претходног искуства у прекограничној сарадњи и потенцијала за даљу сарадњу, те евентуалних препрека нормативног карактера. Ова фаза захтева да се сарадња формализује у облику планског документа, који ће садржати циљеве и конкретне области деловања, као и акционе планове за спровођење. Уколико околности у прекограничном подручју то дозволе, онда је пожељно и да прекогранични партнери дефинишу скуп пројеката с циљевима које је могуће заједнички спровести, имајући у виду постојеће правне могућности, административне, материјалне и финансијске ресурсе. С циљем обезбеђења ефикасног и координисаног развоја прекограничне области, неопходно је да договорени прекогранични пројекти буду укључени и у релевантне планске документе локалних и регионалних власти. Циљ сарадње у овој фази није усмерен ка увођењу додатног нивоа власти, нити интегрисаног механизма који би му личио, већ да се постепено од неформалне сарадње у прекограничној области успостави систем заједничког управљања или координације развоја кроз реализацију заједничких пројеката. Искуства су показала да се утврђивање стратегије може показати као захтеван подухват за прекограничне partnere, због тога што је неопходно постићи консензус прекограничних партнера у погледу циљева, као и о питањима која су из неког разлога посебно осетљива за неког од партнера. Осим тога, треба уважавати и чињенице да прекогранични партнери имају различите капацитете, организационе облике и да делују у различитим правним и економским системима, са различитим институционалним ограничењима, што оптерећује ову фазу прекограничне сарадње. Фаза управљања и реализације пројеката прекограничне сарадње захтева сталну прекограничну организациону структуру која ће бити укључена и у претходну фазу израде стратегије прекограничне сарадње, као и у процес праћења реализације. Организациона структура за управљање и реализацију прекограничне сарадње у овој фази може бити у форми комисија, одбора, сталних радних група или прекограничног техничког секретаријата, до заједничког привредног друштва или удружења. Најпростији организациони облик интегрисане прекограничне сарадње представљају прекогранични пројектни тимови, који се састоје од појединаца запослених у

²³ Више у: Robert Knippschild, *Potentials of cross-border cooperation for strategic urban development in border regions, Designing and evaluating informal cooperation processes*, У: Giffinger R., (ed.), *Competition between cities in Central Europe: opportunities and risks of cooperation*, Road, Bratislava, 2005, pp. 173-183.

институцијама учесница у прекограничној сарадњи или ангажованог професионалног особља. Прекогранична организациона структура може бити и формално-правно регистрована према одредбама јавног или приватног права (еврорегиони, ЕГТЦ). Међутим, приликом формирања институција прекограничне сарадње треба водити рачуна о области сарадње, као и једнакој заступљености актера прекограничне сарадње са обе стране границе.²⁴ Прекогранична организација може имати различите облике, зависно од природе укључених партнера и њихових циљева. Међутим, важно је знати да било који од прекограничних организационих аранжмана не представља нови ниво власти у прекограничном подручју. Треба нагласити флексибилност у погледу круга укључених субјеката. Сем у почетној фази прекограничне сарадње од суштинског значаја да у њој у различитој улози буду укључени сви они који могу да допринесу успешној реализацији програма и пројеката прекограничне сарадње, било да се ради о локалним и регионалним нивоима власти, социјалним партнерима, разним удружењима, привредним субјектима итд. Укључивање свих релевантних актера доводи до стварања међусекторских партнерстава и ширења опсега сарадње, што умногоме олакшава реализацију прекограничних пројеката. У неким државама, као што су Француска, Холандија, Португалија, Шпанија и Аустрија постоје интегрисани облици прекограничне сарадње. Прекогранична сарадња шпанских општина и општина у Француској, односно у Португалији, чешће се успоставља путем споразума којима се не успостављају заједничка (стална) тела, путем формирања асоцијација којима се врши координација локалних политика и активности, без оперативних функција. Али постоје и аутономне међуопштинске организације које су резултат посебних билатералних међународних уговора.²⁵ Уколико је седиште тих аутономних организација у Шпанији, они имају статус конзорцијума, који као облик интегрисане сарадње различитих нивоа власти представља део њеног управног система.²⁶ У

²⁴ Упоредити са: Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op. cit.*, стр. 39.

²⁵ Француско-шпанска конвенција (*Treaty of Bayonne*) представља правни основ за 22 споразума о прекограничној сарадњи. Шпанско-португалска конвенција (*Treaty of Valencia*) је правни основ за 19 споразума (*Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, р. 35).

²⁶ Више о међуопштинским заједницама (асоцијацијама) које имају обележја посебног нивоа власти, са сопственим органима и надлежностима у: Дарко Голић, „Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази)власти“, *op. cit.*, стр. 275-292; и у: Javier Font, Rafael Gutiérrez Suárez, Salvador Parrado Diez, *Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective*, (22.10.2017), http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf

Холандији, општине и покрајине могу закључити споразуме са својим административним партнерима с друге стране границе. Ти споразуми нужно узимају у обзир законске норме земаља којима припадају, посебно оних који одређују положај и улогу укључених субјеката. Споразуми обухватају читав низ области, као што су питања саобраћаја, инфраструктуре, туризма, животне средине, планирања развоја, развојних пројеката итд. Према тзв. Анхолтском споразуму (примењује се у пограничном делу Холандије и немачких покрајина Северна Рајна-Вестфалија и Доња Саксонија), те споразуму Бенелукса, децентрализоване територијалне јединице могу основати групу за прекограничну сарадњу засновану на постојању споразума, са статусом јавног тела.²⁷ Поред укључености свих релевантних актера у разним институционалним облицима прекограничне сарадње за коначан успех процеса прекограничне сарадње од суштинског значаја су и финансијска средства неопходна за функционисање прекограничних институција, али и за финансирање пројеката прекограничне сарадње. Финансирање прекограничне сарадње је једно од најзахтевнијих питања које пресудно утиче на њену одрживост. Већина прекограничних пројеката се финансира од стране самих учесника прекограничне сарадње. Извори за финансирање прекограничне сарадње у овом случају јесу буџети локалних и регионалних власти. У бројним случајевима национални ниво власти, посебним програмима, такође финансира одређене пројекте прекограничне сарадње, а и приватни сектор, кроз пројекте јавно-приватног партнерства. На крају, постоје и наднационални извори финансирања прекограничне сарадње, међу којима је најзначајнија улога одговарајућих фондова ЕУ.

4) ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА И РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Регионална политика ЕУ представља значајан подстицај и конкретну подршку прекограничној сарадњи децентрализованих јединица. Наменски програми или услови приступа њеним финансијским средствима представљају подстицај успостављању и интензивирању сарадње међу децентрализованим јединицама, како у националним оквирима, тако и у форми прекограничне сарадње, како у државама ЕУ тако и у њеним кандидатима, у функцији равномернијег развоја и функционалног повезивања њених делова. Поред тога што се интеграцијом одређених послова стратешког карактера и нормирањем стандарда у различитим областима друштвеног живота у оквиру Европске

²⁷ О различитим облицима, формама и садржају међуопштинског повезивања, како у националним границама тако и прекограничног карактера, у Немачкој, Шпанији, Холандији, Белгији, Шпанији, Финској, више у: Rudie Hulst, André Van Montfort, *Inter-Municipal cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht, 2007.

уније обезбеђује хармонизација, повезаност и јединствено тржиште, њена активност је усмерена и на повезивање на нижим нивоима, не само територијалног карактера. Циљеви који су еволуирали до данас у институционализацији ове заједнице подразумевају и интеракцију нижих нивоа власти као носилаца значајних надлежности и активности којима се ти циљеви у потпуности могу реализовати. То подразумева и активан приступ њених органа, који подразумева и конкретне мере и средства у циљу промовисања и подстицања прекограничне сарадње децентрализованих јединица. У функцији афирмације циљева регионалне политике обезбеђени су и одговарајући *финансијски фондови*.²⁸ Издаци за регионалну политику ЕУ за буџетски период (пет година) до сада су увек износили преко једне трећине њеног укупног буџета, што говори о важности ове функције највише европске интеграционе форме. Основни циљеви те политике, финансијски обезбеђени одговарајућим фондовима јесу: (1) конвергенција (фондови ЕРДФ, ЕСФ и кохезиони фонд); (2) регионална конкурентност (фондови ЕРДФ и ЕСФ);²⁹ (3) европска просторна сарадња, унутар које постоје програми прекограничне сарадње, међународне и међурегионалне сарадње (ЕРДФ, а у њему могу учествовати и државе кандидати и суседне државе).³⁰ Функционисање фондова за реструктурирање и кохезију назива се политиком просторног развоја (*Spatial Planning Policy*). Средства из Кохезионог фонда могу да користе за развој великих инфраструктура, подмирење трошкова заштите животне средине, образовања, подршке привредном сектору, и то они региони у којима БДП по глави становника не прелази 75% или 80% (проценти су подложни променама) од просека Уније, при чему принцип суфинансирања представља нужан услов, по којем Фонд може да учествује са највише 80% од укупне вредности инвестиције. То ограничење представља уједно значајан стимуланс међурегионалном повезивању прекограничног карактера. Процес европских интеграција представља најзначајнију покретачку снагу успостављања

²⁸ Међу овим фондовима, два заслужују посебну пажњу јер су у служби искорењивања разлика у развојености територија унутар ЕУ: Фонд за реструктурирање (1985) и Кохезиони фонд (1992). Фонд за реструктурирање је заједнички назив за више различитих извора финансирања – Европски социјални фонд (1961), Фонд за пољопривреду (1962), Европски фонд за регионални развој (1985) и Фонд за риболов (1994).

²⁹ Видети: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Regional Policy, European Regional Development Fund, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/, (10.11.2017).

³⁰ Уредба Савета ЕУ бр. 1085/2006 успоставља Инструмент предприступне помоћи и Уредба Комисије ЕУ бр. 718 из 2007. о спровођењу Уредбе Савета и успоставља ИПА програм, који обухвата подршку регионалном развоју, сарадњи, руралном развоју, прекограничној сарадњи итд.

прекограничне сарадње трајнијег и садржајнијег карактера. Ипак, искуства прекограничне сарадње у европским земљама показују да је, понекад, једини мотив и циљ прекограничне сарадње коришћење фондова ЕУ намењених за финансирање пројеката прекограничне сарадње. „Такође, бројна искуства европских земаља сугеришу да често почетни ентузијазам прекограничне сарадње опадне пре него што сарадња почне да производи конкретне резултате, и то пре свега што прекогранична сарадња представља комплексан процес за који је потребно много више времена да се појаве мерљиви резултати у односу на процес сарадње локалних власти у оквиру једне земље.“³¹

5) ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Прекогранична сарадња децентрализованих јединица представља компоненту процеса повезивања, хармонизације и интеграције на простору Европе. Она се на данашњем ступњу повезаности држава, хармонизације, чак и унификације права и комплементарности интереса у Европи може посматрати као *средство унапређења функционисања децентрализованих јединица, а то се посебно манифестује у граничном појасу сваке од европских држава*. Прекогранична сарадња децентрализованих јединица представља процес који подразумева идентификацију заједничких интереса, могућих инструмената подршке, унапређење односа међу субјектима и његову институционализацију. Овај процес најчешће временом од неформалних облика резултира уговорним аранжманима, а коначно и изградњом заједничких институција, које су гаранција трајније и садржајне сарадње. Прекогранична сарадња може да се односи на целокупан обим надлежности децентрализованих јединица, зависно од тога како су оне дефинисане домаћим законодавством (локалне и регионалне функције, нормативне, планске или јавне службе). Досадашња пракса показује претежност углавном тзв. лакших тема и питања, као што је образовање, култура, животна средина, елементарне непогоде, са тенденцијом раста инфраструктурних пројеката већег обима, пројеката из области туризма, пољопривреде, заштите животне средине и науке. Ипак, потребно је интензивирати напоре у погледу обједињавања и хармонизације планских функција децентрализованих јединица у различитим државама, где би се заједнички формулисали развојне стратегије и програми, водећи рачуна о ограничењима која проистичу из природе децентрализованих јединица и поштовање државних приоритета, стратегија и планова. Предуслов ефективне прекограничне сарадње је постојање одговарајућих институционалних

³¹ Milan Bufon, Vesna Markelj, „Regional Policies and Cross-border Cooperation: New Challenges na New Development Models i Central Europe“, *Revista Româna de Geografie Politica*, vol. 12, no. 1, 2010, pp. 24-27.

механизма, оличених у формалним интегрисаним формама, који би првенствено усмеравали и координирали заједничке циљеве и интересе, а на концу и управљали пословима од заједничког интереса, а која су предмет сарадње. То би могле бити различите форумско-мрежне организације прекограничног карактера, међународне и регионалне асоцијације локалних и регионалних власти и координациона тела билатералног карактера. Ипак, заједничке службе, са оперативним пословима представљале би највећи ниво институционализације. Разлике у правном положају, непостојање дефинисаних процедура, традиције и политичке воље успоравају овај процес, а посебно успостављање оперативних тела. Стога се, као највећи стимуланс сарадњи, предлаже међудржавни споразум који би, поред манифестације политичке воље, обезбедио и одговарајући правни оквир, односно извесност и заштиту. Најчешћи мотив прекограничној сарадњи представља приступ фондовима ЕУ. Имајући у виду ограничене ресурсе појединачних јединица локалне самоуправе, али и виших нивоа територијалне организације, те величину пројекта на основу којих се одобравају средства, приступ овим средствима подразумева заједнички наступ који се углавном базира на временски ограниченом интегрисању у циљу спровођења одређеног инвестиционог пројекта. Заједнички наступ прекограничних субјеката увек ствара могућност квалитетнијег предлога, а потребно је нагласити да постоје посебни, наменски програми за прекограничну сарадњу и критеријуми за вредновање њених пројеката. Успостављање партнерстава између децентрализованих јединица не мора нужно ни бити у формализованом облику нити резултирати споразумом који садржи уређује конкретне односе. Интереси децентрализованих јединица превазилазе њихове надлежности, они су део њихове улоге у обезбеђењу развоја који некад не подразумевају коришћење формалних надлежности и укључују успостављање одговарајућег амбијента за развој вишестраних односа, чији су формални актери најчешће недржавног карактера – то су привредни субјекти, институције културе или организације грађанског друштва. Њиховом повезивању погодују пријатељски односи нижих нивоа власти различитих држава који могу бити стимуланс свеобухватном повезивању. То повезивање по правилу за резултат има покретање иницијатива, а потом формулисање конкретних програма и предузимање мера које се односе на унапређење стања и погодују економском и културном развоју. С тим у вези, успостављање срдчних и симболичких веза и односа вишеструко погодује амбијенту за сарадњу различитих субјеката који су актери развоја.

6) ИЗВОРИ

Голић, Дарко, „Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази)власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол. 52, бр. 66, 2014.

- Димитријевић, Предраг, Вучетић, Дејан, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011.
- „Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007.
- „Закон о локалној самоуправи Србије“ *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.
- Кутлешић, Владан, Голић, Дарко, *Уставно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017.
- Лазаревић, Гордана, Кнежевић, Иван, Божић, Реља *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
- Марковић, Драган, *Локална самоуправа: перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Марковић, Ратко, *Уставно право (20. осовременењено изд.)*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање и Досије студио, Београд, 2015.
- Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти, сачињена у Мадриду 21. маја 1980. године
- Тодоровић, Јелена, „Регионализам: будућност Европске уније?“, *Политичка ревија*, вол. 7 бр. 7, 2008.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- Bufon, Milan, Markelj, Vesna, „Regional Policies and Cross-border Cooperation: New Challenges na New Development Models i Central Europe“, *Revista Româna de Geografie Politica*, vol. 12, no. 1, 2010.
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Regional Policy, European Regional Development Fund, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/, (10.11.2017).
- Font, Javier, Gutiérrez Suárez, Rafael, Parrado Diez, Salvador, Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective, (22.10.2017), http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf
- Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007.*
- Ivanišević, Stjepan, „Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica“, *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, br. 3, 2009.
- Hulst, Rudie, Van Montfort, André, *Inter-Municipal cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht, 2007.
- Knippschild, Robert, *Potentials of cross-border cooperation for strategic urban development in border regions, Designing and evaluating informal cooperation processes*, Y: Giffinger R., (ed.), *Competition between cities in Central Europe: opportunities and risks of cooperation*, Road, Bratislava, 2005.

**CROSS-BORDER COOPERATION OF DECENTRALIZED UNITS
– EUROPEAN STANDARDS AND EXPERIENCES**

Abstract: Cross-border cooperation of decentralized units can represent a tool for improving their functioning, especially in the border area. It appears as a certain supplement to the decentralized management system, primarily in the function of balanced development. The right to cross-border cooperation presents a standard in the institutionalization of local authorities, and therefore of higher territorial communities too. However, its framework is relatively narrow, subjected to national constraints. The process of European integration represents the most important driving force for its establishment. Sometimes the sole motive and goal of cross-border cooperation is the use of EU funds earmarked for these purposes.

Key words: cross-border cooperation, decentralized units, balanced development