

УДК: 339.923:332.135

Biblid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 218-236

Извори научни рад

ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

доц. др Ненад БИНГУЛАЦ¹

Анстракт: Развој прекограничне сарадње неопходан је за развој држава чланица Европске уније, али и за саму ову међународну организацију која је заснована на темељима интегративних процеса у свим социјалним доменима. С обзиром да су интегративни процеси у непрестаној динамици и да постоје евидентно видљиви позитивни ефекти, ипак, у тим процесима долази и до одређених девијација које представљају савремене међународне безбедносне изазове. Уважавајући чињеницу да европске интеграције обухватају и одређене негативне тенденције, не може се изгубити из вида да су ти процеси, ма колико изгледали тешки и сложени, ипак довели до помака у перцепцији европских грађана о заједничким користима путем обједињавања интереса њихових матичних држава. Заједништво европских држава кроз регионалне интеграције, отуда, представља по себи један незаустављив процес који се не заснива само на успостављању сигурнијих региона, већ и у развоју економије, политичких, културних и социјалних међурегионалних односа. У предметној анализи разматрају се нека од основних питања прекограничне сарадње, која се односе на улогу Савета европских општина и регија, као и еврорегиона у контексту европских интеграција.

Кључне речи: Савет европских општина и регија, еврорегиони, регионална сарадња, погранична сарадња.

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

1) УВОД

Стварање уједињене Европе, у смислу проналажења заједничке потребе блиског повезивања, ако не свих, онда барем већине европских земаља, па и оних који су биле побеђене у Другом светском рату, постигнута је на многим нивоима, а на темељу прокламовања европских вредности и стварања и јачања заједничког економског тржишта.

Тежило се многобројним циљевима који су и имали су различите тежине у зависности од призме посматрања, па тако из угла САД-а било је потребно финансијски консолидовати кроз програме помоћи и подстићи стварање уједињене Европе како би се могао образовати адекватан економски партнер, али и „савезник“ у потенцијалној борби против идеологије СССР-а. Интереси Немачке заснивали су се на изградњи угашених односа са западноевропским земљама, али на новим и савременим темељима, уз интенцију да поново успоставе свој суверенитет, док су остале земље имале интересе економског, привредног и инфраструктуралног опоравка од рата од којег је прошло свега неколико година. Формирање, конституисање заједничких политика и јачање у економском и политичком смислу европске државе брзо је имало за последицу остваривање почетних постављених циљева. Није се створила инертност услед остваривања „зацртаног“, већ су се управо постигнути циљеви користили као темељи нових и будућих развојних праваца, а све са идејом усавршавања наднационалне јединствене државе, а са задржавањем свих појединачних различитости који обилују у Европи.² Стварање Европских заједница није представљало историјску неминовност, већ је то била ствар политичке одлуке шест земаља које су започеле процес европских интеграција, а које су у неком најширем смислу имале на уму Кантово становиште које је изнео у делу „Вечни мир“. У свом раду истражује могућност успостављања вечног мира, при чему полази од становишта старих Грка да је природно човеково стање стање у којем се међусобно ратује, а да се стање мира мора створити. Да би се покушало створити окружење о којем Кант теоретише, неопходна је тежња и усмерење енергије ка омогућавању постојања и функционисања принципа слободе и једнакости, обезбеђивања потчињености једном законодавцу али са федерализмом суверених држава.³ Значај основних идеолошких и суштинских питања, на којима се заснивају неке од вредности Европске уније, у великој мери су већ размотрене и добро су познате, посебно

² Ненад Бингулац, „Улога и посебност прекограничне сарадње са освртом на значај комитета региона при Европској унији“ Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, 69/2018.

³ Родољуб Етински, *et alia*, *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 3.

у стручним и научним круговима, али је ипак потребно назначити да је постојала неопходност стварања нових установа као симбола, тј. мостова сарадње, али који би имали и функционалну примену почевши од значајне улоге у обнови разрушених европских држава, да постану фактори превенције будућих сукоба и др. Друштво народа, које је оформљено још 1919. године са идејом да спречи избијање новог рата и да успостави стабилност у свету, замењено је Уједињеним нацијама 1945. године са идејом за решавање питања људских права, кредитног развоја, развојне помоћи и др.⁴

Европи је била потребна колективна повезаност која се често карактерише кроз историјско памћење, митове и слично. У савременим оквирима, поменутом се додаје још и модерни моменти економије и политике као што су индустријализација и демократија. Сви они заједно, у зависности од конкретних историјских околности, стварају национални идентитет који, на тзв. спољашњем плану, има задатак да одреди и обезбеди друштвени, економски и политички простор у коме припадници нације егзистирају. Ако би се питање идентитета посматрало на унутрашњем плану онда би се функције идентитета огледале у процесу социјализације индивидуума за држављанина или грађанина одређене нације, што даље подразумева сарадњу супротстављених социјалних слојева и њихово прихватање заједничких вредности и традиција, односно јединствено колективно самодефинисање.⁵

Интегрисање и старање заједништва европских земаља није био лак процес, не само у економском и правом смислу, већ и у смислу перцепције тог заједништва које је било потребно створити и оснажити у грађанима. Заједничка сарадња и повезаност које данас препознајемо започета је педесетих година између земаља са сличним ставовима и вредностима, али и земаља који су имале потребу формирања одбрамбене моћи. Током тог периода уместо уједињења уследила је поновна подела Европе. Овај пут на источну и на западну, и од тада започиње тзв. Хладни рат.⁶ Стварање Европске

⁴ Јелена Матијашевић-Обрадовић и Ненад Бингулац „Однос примарних и секундарних идентитета у контексту разматрања европског идентитета“, Зборник радова са међународне научне конференције „Србија, регион и Европска унија“, приређивачи Драган Ђукановић, Александар Јазић и Милош Јончић, одржане је у Београду, 3–4 јула 2014. године, у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Ханс Зајдел (Hanns Seidel Stiftung), стр. 45 и League of Nations, Интернет: www.historylearningsite.co.uk/leagueofnations.htm, 16.10.2017.

⁵ Владимир Цветковић „Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији)“, *Филозофија и друштво*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2002, стр. 53.

⁶ Јоко Dragojlović i Nenad Bingulac „The evolution of the European union – historical heritage as a foundation for future development“. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „The old and New World Order – between European integration and historical burdens: prospects and

заједнице имало је за последицу решавање многих дотадашњих проблема и изазова, али је проузроковало настајање нових. Поред већ више пута поменутог безбедносног значаја, посебно западноевропских земаља, конкретније позитивне последице односиле су се на укидање царина, формирање заједничког тржишта, стварање заједничке валуте, подстицање економског развоја земаља чланица, затим са стварањем еврозоне уследило је смањење трошкова пословања и умањили су се пословни ризици. Ови процеси се на неки начин понављају и додатно кристалишу, посебно приликом проширивања Европске уније јер наступа процес политичке и економске стабилизације тих земаља.⁷ Разматрања ове проблематике довела су до очитог закључка, који се односио на то, да не постоји држава у Европској унији која би се могла идентификовати као модел узор према коме би се остале земље чланице требале прилагођавати.⁸ До сада све указано представља један мали приказ комплексности овог истраживања, као и специфичности које постоје у оквиру, или претходе прекограничној сарадњи и организовању исте. Регионална интеграција представља један незаустављив процес, који као један од основних циљева има формирање пословних конекција што неспорно има значајне позитивне ефекте, првенствено у областима економије, друштвеног живота, заштите животне средине, културолошких односа, а значајан је утицај и на политичке сфере. Постизање развоја путем прекограничне сарадње представља веома значајно питање аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. У законодавном смислу правни оквир је утврђен Уставом, а остварује се унутар спољне политике кроз целокупан обим њихових надлежности. Наравно овде се не разматра питање политичке сарадње приликом остваривања прекограничних односа, која не би требала да буде спорна. Са успостављањем прекограничне сарадње аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, посебно децентрализованих, најчешће се првобитно образује институционализација заједничких интереса, из чега произилази координисање и планирање развојних пројеката и програма, затим заједнички приступ финансијским фондовима почевши од области инфраструктуре, образовања, животне средине и слично.

challenges for Europe in the 21st century", одржане у Београду, 29–30. маја 2014. године, у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Hans Zajdel (Hanns Seidel Stiftung), стр. 90. и History of European Union 1945–1959, Интернет: http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_en.htm, 23.10.2017.

⁷ Мирослав Прокопијевић, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 645.

⁸ Tanja Börzel and Thomas Risse, *Europeanization: The Domestic Impact of European Union politics*, Handbook of European Union politics, 2007, p. 496.

2) ЗНАЧАЈ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

Прекогранична сарадња представља веома значајан део регионалне политике Европске уније. Основни циљ овог облика сарадње је да се унапреде европски региони на основу већ постојећих економских, географских, културолошких и др. могућности које треба посматрати као потенцијал, а не као разлоге недовољне или успорене развијености.⁹

Статистички показатељи указују да се око 37,5% европске популације и приближно 40% територије налази се у пограничним регионима.¹⁰ Густина насељености представља плански показатељ јединице становања, а чиме се изражава и приказује однос између броја становника настањених на одређеној површини и те површине, односно простора.¹¹

Значај поменутог произилази из тога што густина насељености утиче на квалитет живљења, у смислу степена загађења, величине тзв. зелених површина, степена буке и концентрације аеро-загађења, али значајан је утицај на постојање и квалитет инфраструктуре. Она утиче и на постојање услужних делатности, на економски развитак, али и на просторе за одмор, рекреацију и спорт.¹² Неспорно је да густина насељености утиче и на степен и врсту криминала.¹³ Конкретно, пограничне регионе карактерише, у генералном смислу, ниска густина насељености становништва, честе су географске специфичности – планине, реке, језера... по којима су и настајале природне границе држава, неразвијена или застарела саобраћајна инфраструктура, док у еколошком смислу често постоји недовољан степен сарадње у управљању прекограничним екосистемима. Затим, пограничне регионе често карактерише и недовољно развијено или неадекватно пословно окружење, ограничено коришћење информационих технологија и др.¹⁴ Имајући развијену свест о поменутом, интереси Европске уније у овом правцу управо су

⁹ Ненад Бингулац, „Улога и посебност прекограничне сарадње са освртом на значај комитета региона при Европској унији“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, 69/2018.

¹⁰ Татјана Панић Живковић, Горан Миленковић, Синиша Симоновић, и Диљана Ђорданова, *Mobile internet, e services and training for rural community in cross border region*, Project: No. 2007CB16IP0006-2011-2-26., 2015, стр. 9.

¹¹ Александра Конески, „Одређивање густине насељености у урбанистичким плановима града Ниша“, *Наука и пракса*, Грађевинско-архитектонски факултет у Нишу, 2009, стр. 80.

¹² Ibid.

¹³ Nenad Milić, „Mesto izvršenja krivičnog dela u teorijskim promišljanjima o kriminalitetu“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, NBP, 2014, str. 144.

¹⁴ Татјана Панић Живковић, Горан Миленковић, Синиша Симоновић, и Диљана Ђорданова, *Mobile internet, e services and training for rural community in cross border region*, *op.cit.*

погранични региони и идеја да они постану један од европских приоритета. За постизање циља фокус је на искоришћавању неискоришћених потенцијала у пограничним регионима, а првенствено развој прекограничних објеката, улагање у истраживања и иновације подручја, интеграција прекограничне сарадње у сфери тржишта рада, образовања, културе и сл., а наравно нужно је створити или унапредити сарадњу између локалних и регионалних власти, створити услове за квалитетна пословна окружења и друго.¹⁵ Јачањем прекограничне сарадње пограничних подручја постиже се њихов развој, смањује се економска и друштвена неједнакост и ствара се могућност успостављања додатне сарадње или повећања степена постојеће. Под утицајем, најчешће, међународних регија, долази до стварања конкурентности што додатно утиче на претходно поменути развој.

Прекогранична сарадња, у правном смислу, успоставља се путем уговора, а они су интегрисани у законодавну легислативу Европске уније и на тај начин, како то поједини аутори називају, са „маргинализованих правних питања“ су прешли у специјализована. Уговори којима се уређују питања прекограничне сарадње често имају облик групе неформалних договора, искључиво из разлога јер се регионалне и локалне самоуправе у различитим земљама не третирају као правна лица по међународном праву.¹⁶ Правна регулатива мора да прати развој и потребе регионалне сарадње у смислу стварања адекватних законодавних платформи и решења. Ако је потребно начинити и усвајања нових правних института, све са циљем постизања шире и интезивније регионалне сарадње.¹⁷ Неспоран утицај на регионални развој представља политичка воља, али и интереси великих регионалних предузетника. Поред поменутог, неретки су и бирократски проблеми или недефинисана или нејасна правна регулатива. Управо због тога, поједини аутори посебно наглашавају да се не сме дозволити да регионални развој буде условљен правном регулативом коју је могуће ускладити, и да правна регулатива не треба да буде једна од окосница развоја, већ фокус развоја мора бити на позитивним исходима сарадње.¹⁸

Усклађивањем регулатива, политичке воље и изворних циљева за успостављање регионалне сарадње постиже се решавање многобројних

¹⁵ Evropska unija – Zajedno do fondova EU, Prekogranična suradnja – EU projects – Broj projekta: KK.03.2.1.06.1464, Интернет: <https://pronova.hr/index.php?page=prekogranična-suradnja>, 24.10.2017.

¹⁶ Luis De Sousa, “Understanding european cross-border cooperation: a framework for analysis”, *European Integration*, Routledge, 2012, p. 17.

¹⁷ Olivier Kramsch and Barbara Hooper, “Introduction in Cross-border governance in the European Union”, eds. Kramsch, O. and Hooper, B. *Routledge*, 2004, p. 3.

¹⁸ Michael Keating, *The new regionalism in Western Europe. territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar. 1998, p. 183.

проблема свакодневног живота грађана, економског развоја, али подизања степена безбедности не само тог региона већ и целокупне Европе.¹⁹ Такође, код посебно успешних прекограничних сарадњи између партнера се често створи жеља, али и практична потреба за формирањем и настајањем заједничких институција.²⁰ Савет Европе је почетком осамдесетих година донео конвенцију о прекограничној сарањи као својеврстан темељ регулисања, која је познатија као Мадридска конвенција.²¹ Како би се постигао циљ који се односи на веће јединство међу чланицама држава потписницама, конвенција предвиђа да је потребно радити на унапређењу сарадње између њих. Конвенцијом се предвиђа, што се и види из преамбуле, да ће се постизање циља спроводити и уређивати путем споразума у управној области, а да ће Савет Европе обезбедити учешће територијалних заједница или власти Европе за његово постизање. Споразумом ће се ближе одређивати услови и начини постизања. Такође, у преамбули се предвиђа да, с обзиром на потенцијални значај и за постизање предвиђеног циља, морају се остварити сарадње између пограничних територијалних заједница или власти у областима као што су регионални, урбани и рурални развој, заштите животне средине, побољшање јавних олакшица и услуга и узајамна помоћ у ванредним ситуацијама. Целокупна идеја ове регионалне сарадње, која неспорно мора бити узајамна, заснива се на „искуству из прошлости“ које указује да сарадња између локалних и регионалних власти у Европи олакшава извршавање потребних задатака ефикасно и да доприноси унапређењу и развоју пограничних региона. На крају преамбуле наводи се да се постизањем поменутог доприноси и економском и друштвеном напретку пограничних региона, што и симболизује заједништво народа Европе. Посматрано кроз призму домаћег законодавства, Конвенција је ратификована од стране Републике Србије 2016. године, на основу одредби члана 99 став 1, тачка 4 Устава Републике Србије, према коме Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања. Значај усвајања Конвенције препознат је првенствено у остваривању њених циљева, односно, подстицање сарадње локалних и регионалних власти међу државама потписницама путем закључивања споразума о прекограничној сарадњи ради унапређења привредне сарадње, регионалног развоја, урбаног и сеоског развоја, транспорта, туризма, заштите животне средине, културе и узајамне помоћи у

¹⁹ Делегација Европске уније у Републици Србији, *Држављанство Европске уније, првих 20 година*, ЕУ инфо центар, Београд, 2013, стр. 31.

²⁰ Привредна комора Србије, Прекогранична сарадња комора Србије, Хрватске и БиХ, Интернет: www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr_fin_org/Detaljnije.aspx?veza=9405, 24.10.2017.

²¹ Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21.05.1980.

ванредним ситуацијама, а све на основу позитивних и ефикасних искуства о сарадњи између локалних и регионалних власти у Европи.²² У образложењу Закона о ратификовању Конвенције указује се да је она од значаја за Републику Србију са становишта испуњавања међународне обавезе и да не производи негативне последице по Републику Србију.²³ Поред до сада изнетог, потребно је још указати да конвенција садржи и конкретне modele споразума, а додатним протоколима омогућена је и сарадња између земаља које се територијално не граниче. У предлогу закона о ратификацији ове конвенције посебан позитиван акценат стављен је управо на поменуто. У формално-правном смислу, Конвенција је намењена омогућавању закључивања споразума о прекограничној сарадњи по два модела:

- модел међудржавних споразума о прекограничној сарадњи на локалном и регионалном нивоу,
- модел споразума, уговора и статута, који могу служити као основ за прекограничну сарадњу између територијалних заједница и власти.²⁴

Први модел односи се на унапређење прекограничне сарадње која спада искључиво у надлежност држава, док се другим моделом дефинише правни оквир за закључивање споразума између територијалних власти или заједница у границама њихових међународноправних капацитета, у зависности од националних законодавстава држава потписница. Не улазећи у детаљну анализу Конвенције, мишљења смо да је потребно указати да се Европском оквирном конвенцијом о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти предвиђа, већ првим чланом, да свака уговорна страна има обавезују да олакша и подстиче прекограничну сарадњу између територијалних заједница или власти у оквиру своје надлежности, и територијалних заједница или власти у надлежности других земаља потписница. Уговорне стране морају да настоје да подстичу закључивање свих споразума и аранжмана који могу бити неопходни за поменуту сврху уз поштовање различитих уставних одредби сваке стране. У самој конвенцији прецизирају се одређени термини како би се она што боље разумела и, наравно, адекватно примењивала, па тако за потребе конвенције под термином „територијалне заједнице или власти” подразумевају се заједнице, власти или тела која врше локалне и регионалне функције и које су

²² Закон о потврђивању европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 2, од 8. фебруара 2016. године, а ступање на снагу за Републику Србију 16. јуна 2016. године.

²³ Ibid. – образложење Закона о ратификовању.

²⁴ Ibid.

предвиђене националним правом сваке државе. Конвенцијом се предвиђа да свака уговорна страна може, у време потписивања Конвенције или након обавештавања Генералног секретара Савета Европе, именовати заједнице, власти или тела, на које намерава да ограничи примену Конвенције, или које намерава да искључи из њеног делокруга.²⁵ У појединим истраживањима који се баве прекограничном сарадњом кристалише се став по којем прекогранична сарадња може да се посматра као део интегралног приступа управљања на више нивоа – наднационални, национални и субнационални, с циљем да се побољша хоризонтална територијална усклађеност широм Европе. Посебно се назначава да је фокус прекограничне сарадње и даље концентрисан на сарадњу између актера различитих институционалних и функционалних карактеристика локалне и регионалне власти, образовне, културне институције, пословне асоцијације и удружења грађана, које дели граница у одређеном прекограничном подручју.²⁶

3) САВЕТ ЕВРОПСКИХ ОПШТИНА И РЕГИЈА

Савет европских општина и регија (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*) представља највећу организацију локалних и регионалних власти у Европи.²⁷ Савет је основан у Женеви 1951. године под називом Савет европских општина. Због целисходности организовања рада делокруг је организован и по регионима, што је био један од разлога и за промену имена у данас постојеће. Организација окупља национална удружења локалних и регионалних влада из 42 европске земље. Управо преко ових удружења заступљени су сви нивои територија – локални, средњи и регионални. Током година, односно од оснивања па до данас, искристализовали су се циљеви ове организације који су видљиви кроз промовисање изградње јединствене, мирне и демократске Европе, засноване на локалној самоуправи, поштовању принципа супсидијарности и учешћа грађана. Рад Савета европских општина и регија организован је у два главна стуба:

- Утицај на европску политику и законодавство – у свим областима који се односе и утичу на општине и регионе;

²⁵ Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, op.cit.

²⁶ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Релја Божић, *Прекогранична сарадња*, Европски поглед, Београд, 2011, стр. 13.

²⁷ Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European section of United Cities and Local Governments, Интернет: http://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr; 27.10.2017.

– Обезбеђивање форума за расправу – између локалних и регионалних власти преко њихових националних представничких удружења.²⁸

Конкретније посматрано, рад Савета се фокусира на пет тематских области које утичу на све аспекте живота грађана Европе, а самим тим и на локалне и регионалне владе које их заступају. Оне су: управљање, демократија и држављанство; животна средина, клима и енергија; међународно ангажовање и сарадња; економска, социјална и територијална кохезија; локални и регионални менаџмент јавних служби.²⁹ Чланови Савета су национална удружења локалних и регионалних власти, а чији су чланови управо локалне и регионалне власти у матичним земљама. Савет чини 60 удружења чланица и то из 41 земље, од 47 земаља чланица Савета Европе, укључујући и све државе чланице Европске уније. На овај начин повезано је преко представника око 150.000 општина и регија.³⁰

Савет европских општина и регија има јасно дефинисане услове за прихватање чланства.³¹

Одбор за политику износи своје мишљење о удружењу које се кандидује. Када постоји више удружења који су из исте земље, формира се национална секција и они морају да представљају најмање једну трећину становништва једне или више категорија локалних власти који постоје у земљи или најмање четвртину њеног становништва. Савет једино прихвата националне секције европских земаља које одржавају локалне слободне изборе као пуноправне чланове, који поред поменутог морају испунити и демократске услове Савета Европе. Националне секције држава који нису чланови Савета Европе могу постати придружени чланови Савета. У једном од својих пројеката Савет европских општина и регија изнео је став из којег произилази да су градови међународни канали за пролазак и посредовање робе, трговине и рада. Затим изнели су став да је потребно имати свест о томе да је управо у градовима друштвена кохезија најочигледнија и често постоји високи степен концентрације различитих националности, из чега произилази да интеркултурална сарадња мора да постоји и да буде функционална. Због поменутог, будућност Европе у великој мери зависи од успеха „својих“ градова. Осавремењивање система партнерског управљања на европском нивоу прво захтева промену у локалној управи.³² Савет европских општина и регија у свом

²⁸ Ibid.

²⁹ Више о томе: Local and regional Europe, Political and thematic priorities, *Council of European Municipalities and Regions*, European section of United Cities and Local Governments, 2018, p. 3.

³⁰ Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European section of United Cities and Local Governments, Members, преузето са: www.ccre.org/en/article/about_members, 27.10.2017.

³¹ Ibid.

³² Angelika Poth-Mögele, *Europe 2030 - Local leaders speak out*, Council of European Municipalities and Regions, 2018, p. 10.

последњем истраживању и пројекту бавио се питањем значаја локалних и регионалних власти у пружању услуга које се односе на квалитет јавних комуналних услуга.³³ Како се и наводи у њиховом пројекту, јавне услуге у целости и локалне и регионалне јавне службе имају јединствену улогу на локалном нивоу у побољшању свакодневног живота грађана, и да постоји снажна потреба, како у локалном а тако и у регионалном смислу, за одржавање и даљи развој локалних јавних услуга које морају да буду приступачне и доступне свима. Јавне службе имају немерљив двојни значај, у смислу да регулишу локалне потребе али и да спроводе европске циљеве, нпр. социјалне услуге, услуге јавног превоза, инфраструктуре широкопојасног приступа итд. Из тог разлога је усвојен и вишегодишњи финансијски оквир и политике ЕУ, као што су кохезиона политика, подршка локалним јавним службама и политике локалних инвестиција, које се морају сматрати приоритетом. Затим, истим пројектом су се разматрала и следећа питања: за државе чланице Европске уније и Европског економског простора концепт и правила унутрашњег тржишта, и права конкуренције ЕУ имају све већи утицај на организацију и финансирање јавних услуга на локалном и регионалном нивоу. Разматрана су питања која су се односила на важност потпуног поштовања члана 4 Споразума о Европској унији којим се гарантује поштовање националних идентитета, политичке и уставне структуре, укључујући регионалну и локалну самоуправу, као и принципе супсидијарности и пропорционалности у члану 5. Право локалне самоуправе у европским земљама загарантовано је уставом, законом или дугогодишњом праксом, те стога Европска повеља о локалној самоуправи која је усвојена 1985. године и ратификована од стране свих држава чланица ЕУ, мора спроводити и примењивати начела која се односе на питање јединственог тржишта ЕУ. Пројектом је обухваћено и тумачење од стране Савета европских општина и регија које се односи на питање тумачења у Протоколу 26 о услугама од општег интереса и о третману о функционисању Европске уније, а у смислу наглашавања „суштинске улоге и широке дискреције националних, регионалних и локалних власти у обезбеђивању, наручивању и организовању услуга од општег економског интереса што је могуће ближе потребама корисника“. На крају спроведеног пројектног истраживања Савета европских општина и регија указано је на неколико битних проблематика. У свом истраживању приметили су да су применом одређених правила унутрашњег тржишта и конкуренције за јавне услуге, које се пружају на локалном нивоу, довеле до неравнотеже између регулаторног оквира и дискреције јавних органа на штету других. Затим, указано је да услед поједностављења и

³³ Christoph Schnaudigel, *Future of public services – For quality public services, involve local governments*, Council of European Municipalities and Regions, 2018, pp. 3-4.

олакшавања административног оптерећења локалних и регионалних власти применом принципа супсидијарности и пропорционалности, може доћи до удвостручавања надзорних тела. У практичном смислу повећавање регулаторних тела пре ће довести до спречавања иновација и отежавање плана ка одрживости него што ће се иницијално решити оптерећеност, те стога, Европска комисија треба да фаворизује размену знања а не да доносе све већи број јавних услуга активности у области унутрашњег тржишта и права конкуренције. Управо само на кратком осврту последњег пројекта Савета европских општина и регија, може се лако и недвосмислено закључити који је значај и улога овог Савета, и да итекако постоји оправдање и неопходност његовог постојања, а да су до сада постигнути циљеви од посебног значаја за европске општине и регије.

4) ЕВРОРЕГИОНИ

Под термином еврорегион, у најопштијем смислу, мисли се на транснационалну структуру сарадње између две или више суседних територија, које се територијално простиру у различитим европским земљама.³⁴ Имајући претходно на уму, еврорегије представљају специфичну врсту прекограничне сарадње. Оне се најчешће формирају у облику непрофитног јавног приватног партнерства, с тим да је успостављена од стране јавних институција. Циљ ових партнерстава огледа се у промовисању заједничких интереса и изван државне границе и остваривања сарадње на обострану добробит граничне популације.³⁵ Еврорегион и као термин, али и као оно што представља, има призвук савремене европске „творевине“. Први еврорегион, под називом *еурегио*, основан је 1958. године на холандско-немачкој граници. Од тада еврорегије и други облици прекограничне сарадње постепено су се развијали кроз Европу. У савременој Европи постоји велики број еврорегиона и у сваком од њих локалне и/или регионалне власти међусобно сарађују са прекограничним колегама. Облици сарадње су, некад више а некада мање, формални. Ови облици сарадње за локалне и регионалне власти представљају, најчешће, дугорочне облике међународне сарадње, што је била привилегија држава.³⁶

У периоду од 1960. до 1970. године успостављене су различите билатералне и вишестраначне владине комисије, с тим да оне нису

³⁴ Center for research, cross-border cooperation & development (CRCD), *Euroregion*, Интернет: <https://1euroregionxweek.wordpress.com/euroregion-what-is-it/>, 27.10.2017.

³⁵ Ibid.

³⁶ Markus Perkmann, "The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation", *Department of Sociology*, Lancaster University, 2003, p. 3.

укључивале и локалне институције, иако су се бавили питањима од значаја за локално становништво као што је политика просторног планирања и саобраћајна политика.³⁷ Успешан развој еврорегиона често је био под знаком питања услед многих, до тада, структуралних проблема док, с друге стране, дешавало се да управо јаке прекограничне сарадње, посебно у туризму и из области културе, дају наду за успешну будућност.³⁸ Поједини аутори указују да је последњих тридесет година степен прекограничне сарадње локалних и регионалних власти знатно проширен. Исти аутори поменуто оправдавају са макрорегионалном интеграцијом у Европи. Конкретно, два наднационална тела, Савет Европе и Европска унија, су један од најзначајнијих фактора за побољшање услова прекограничне сарадње. Савет Европе је фокусиран и активан у побољшању правне регулативе, док Комисија Европске уније пружа значајну финансијску подршку.³⁹ Прекогранична сарадња има значајну улогу за успостављање и развој односа суседних држава или њихових пограничних подручја утицајем на толеранцију и разумевање, посебно код простора у којем је изражена мултиетничност.

Погранични региони у Европи имају посебне социо-економске карактеристике, о чему је већ било речи док, с друге стране, карактерише их и прекогранична сарадња у областима транспорта, тржишта рада, пружања услуга, трговине, миграције, заштите животне средине, туризма и сл. Вођењем политика у пограничним областима једне државе постоји јединство правног, институционалног и финансијског оквира док, када је реч о прекограничној сарадњи, често постоје знатне разлике политичко-административних система, односно да постоје различити модалитети финансирања и законодавне надлежности.⁴⁰ У многим истраживањима која су се бавила питањима развоја еврорегиона, може се видети да у периоду након 2000. године долази до постепеног пораста броја еврорегиона као облика прекограничне сарадње, посебно у земљама централне и источне Европе. Може се приметити и став да сам назив (еврорегион) који подсећа, односно подразумева припадност Европи, има утицај на локалне и регионалне власти да учествују прекограничној сарадњи, посебно када је реч о државама које су у процесу европских интеграција. С обзиром да еврорегиони представљају прекограничну сарадњу

³⁷ Ibid.

³⁸ Barbara Hooper and Olivier Kramsch, *Cross-Border Governance in the European Union*, Routledge, 2004, p. 83.

³⁹ Markus Perkmann, "The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation", op.cit.

⁴⁰ Markus Perkmann "Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions", *Environment and Planning: Government and Policy*, Vol. 25, No. 6, 2007, p. 867.

између јединица локалне или регионалне власти, с циљем да се постигну заједнички интереси, почевши од и побољшања животног стандарда становништва, разумно је што анализе функционисања знатног броја еврорегиона показују да, иако су географски а често и развојно веома „дистанцирани“, успевају повезивањем са суседним прекограничним подручјем да поправе свој положај и у условима интеграције. Поједина истраживања указују да управо интеграција Европе мења позицију пограничног региона са периферне на (неретко) средишњу позицију унутар Европе.⁴¹

Да би могли организовати своје деловање ка остваривању предвиђених циљева еврорегиони оснивају стални секретаријат или се оснива и скупштина еврорегиона.⁴² Овај облик организовања не представља облик власти у тој граничној-прекограничној територији јер је рад секретаријата, односно скупштине, ограничен регулативама локалних и регионалних власти. Локалне и регионалне власти у оквиру еврорегиона могу усклађеним заједничким активностима да: постигну усклађивање планова локалног политичко институционалног организовања; унапреде економске и културне повезаности;⁴³ усклађују активности које се односе на просторно планирање;⁴⁴ изграде адекватну прекограничну саобраћајну инфраструктуру; усагласе програме заштите животне средине; успоставе ближу сарадњу између образовних, научних и истраживачких установа и др.⁴⁵ На крају овог дела разматрања, потребно је указати да се еврорегиони могу груписати у теорији на основу многих критеријума.⁴⁶ Према сложености прекограничних активности могу бити они који су ограничени само на размене информација или само на консултовање за израду заједничких студија, док други еврорегиони управљају или врше реализацију конкретних прекограничних пројеката. Ако се посматра из угла развијености еврорегиона они могу бити у почетној фази сарадње, сарадња може бити средњег нивоа развијености и на

⁴¹ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op.cit.*, стр. 41-42. и Markus Perkmann "Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions", *op.cit.*, p. 870.

⁴² Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op.cit.*, стр. 42.

⁴³ Cretan Remus "The evolution of cultural and economic activities in the DKMT Euroregion", *Review of Historical Geography and Toponomastics*. 1, 2006, p. 67.

⁴⁴ Martín Guillermo Ramírez, Ana Nikolov, *Spatial planning and cross-border cooperation*, The Association of European Border Regions (AEBR) 2015, p. 4.

⁴⁵ Evropska unija – Zajedno do fondova EU, Prekogranična suradnja – EU projects – Broj projekta: KK.03.2.1.06.1464, preuzeto sa: <https://pronova.hr/index.php?page=prekogranična-suradnja>, 24.10.2017.

⁴⁶ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op.cit.*, стр. 42-43.

крају могу бити еврорегиони са развијеном сарадњом. Са аспекта учесника у процесу прекограничне сарадње, разликујемо еврорегионе који су основани од стране локалних и регионалних власти са територије прекограничне области (региони – покрајине – окрузи). Други примери еврорегиона показују мешовите структуре (покрајине на једној страни сарађују са општинама на другој страни, или с једне стране државе – Луксембург, док су са друге стране региони). Затим, еврорегиони могу бити у форми без статуса правног лица и тада су организовани у облику сталних конференција за прекограничну сарадњу или као радне заједнице (најчешће имају ограничене циљеве – промоција међународног разумевања и културе и др). Еврорегиони могу имати статус правног лица према националном праву једне земље чланице Европске уније, или на основу међудржавног споразума и то као асоцијација или фондација.

Графички приказ врста еврорегиона⁴⁷



⁴⁷ Ibid.

5) ИЗВОРИ

- Бингулац, Ненад, „Улога и посебност прекограничне сарадње са освртом на значај комитета региона при Европској унији“ *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, 69/2018.
- Börzel, Tanja and Risse, Thomas, *Europeanization: The Domestic Impact of European Union politics*, Handbook of European Union politics, 2007.
- Center for research, cross-border cooperation & development (CRCDD), Euroregion, Интернет: <https://1euroregionxweek.wordpress.com/euroregion-what-is-it/>, 27.10.2017.
- Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21.05.1980.
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European section of United Cities and Local Governments, Интернет: http://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr, 27.10.2017.
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European section of United Cities and Local Governments, Members, Интернет: www.ccre.org/en/article/about_members, 27.10.2017.
- Цветковић, Владимир, „Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији)“, *Филозофија и друштво*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2002.
- Делегација Европске уније у Републици Србији, *Држављанство Европске уније, првих 20 година*, ЕУ инфо центар, Београд, 2013.
- De Sousa, Luis “Understanding european cross-border cooperation: a framework for analysis”, *European Integration*, Routledge, 2012.
- Dragojlović, Јоко i Bingulac, Nenad, “The evolution of the European union – historical heritage as a foundation for future development“. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije – “*The old and New World Order – between European integration and historical burdens: prospects and challenges for Europe in the 21st century*“, održane u Beogradu, 29–30. maja 2014. godine, u organizaciji Instituta za međunarodnu politiku i privреду i nemačke fondacije Hans Zajdel.
- Етински Родољуб, *et alia*, *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.
- Evropska unija – Zajedno do fondova EU, Prekogranična suradnja – EU projects, – Број пројекта: KK.03.2.1.06.1464, Интернет: <https://pronova.hr/index.php?page=prekogranična-suradnja>, 24.10.2017.
- Evropska unija – Zajedno do fondova EU, Prekogranična suradnja – EU projects – Број пројекта: KK.03.2.1.06.1464, Интернет: <https://pronova.hr/index.php?page=prekogranična-suradnja>, 24.10.2017.

- Guillermo Ramírez, Martín, Nikolov, Ana, *Spatial planning and cross-border cooperation*, The Association of European Border Regions (AEBR) 2015.
- Hooper, Barbara and Kramersch, Olivier, *Cross-Border Governance in the European Union*, Routledge, 2004.
- Keating, Michael, *The new regionalism in Western Europe, territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar. 1998.
- Конески, Александра, „Одређивање густине насељености у урбанистичким плановима града Ниша“, *Наука и пракса*, Грађевинско-архитектонски факултет у Нишу, 2009.
- Kramersch, Olivier and Hooper, Barbara, „Introduction in Cross-border governance in the European Union“, eds. Kramersch, O. and Hooper, B. *Routledge*, 2004.
- Лазаревић, Гордана, Кнежевић, Иван и Божић, Реља, *Прекогранична сарадња*, Европски погрет, Београд, 2011.
- Local and regional Europe, Political and thematic priorities, Council of European Municipalities and Regions, European section of United Cities and Local Governments, 2018.
- Матијашевић-Обрадовић, Јелена и Бингулац, Ненад, „Однос примарних и секундарних идентитета у контексту разматрања европског идентитета“, Зборник радова са међународне научне конференције „Србија, регион и Европска унија“, приређивачи Драган Ђукановић, Александар Јазић и Милош Јончић, одржане је у Београду, 3–4. јула 2014. године, у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Ханс Зајдел.
- Milić, Nenad, „Mesto izvršenja krivičnog dela u teorijskim promišljanjima o kriminalitetu“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, NBP, 2014.
- Панић Живковић, Татјана, Миленковић, Горан, Симоновић, Синиша и Ђорданова, Диљана, Mobile internet, e services and training for rural community in cross border region, Project: No. 2007CB16IP0006-2011-2-26, 2015.
- Perkmann, Markus, „Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions“, *Environment and Planning: Government and Policy*, Vol. 25, No. 6, 2007.
- Perkmann, Markus, „The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation“, *Department of Sociolog*, Lancaster University, 2003.
- Привредна комора Србије, Прекогранична сарадња комора Србије, Хрватске и БиХ, Интернет: www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr_fin_org/Detaljnije.aspx?veza=9405, 24.10.2017.
- Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Poth-Mögele, Angelika, *Europe 2030 – Local leaders speak out*, Council of European Municipalities and Regions, 2018.

Remus, Cretan, "The evolution of cultural and economic activities in the DKMT Euroregion", *Review of Historical Geography and Toponomastics*. 1, 2006, pp. 61-77.

Schnaudigel, Christoph, *Future of public services - For quality public services, involve local governments*, Council of European Municipalities and Regions, 2018.

Закон о потврђивању европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, број 2/ 2016.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Један од циљева овог истраживања јесте да се укаже на значај прекограничне сарадње у контексту европских интеграција. Процес прекограничне сарадње резултат је локалних и регионалних власти које су биле у потрази за ефикасним моделима развоја неразвијених пограничних територија. Због свог значаја, прекогранична сарадња је од стране Европске уније сврстана у питања регионалне политике, а све како би се унапредили европски региони на основу већ постојећих економских, географских, културолошких и других могућности и потреба. Предметна анализа концентрисана је на разматрање улоге и места Савета европских општина и регија и еврорегионе. Чланови Савета су национална удружења локалних и регионалних власти, а чији су чланови управо локалне и регионалне власти у матичним земљама. Савет чини 60 удружења чланица и то из 41 земље од 47 земаља чланица Савета Европе, укључујући и све државе чланица Европске уније. На овај начин повезано је преко представника око 150.000 општина и регија. Не може се не перципирати значај и потенцијална снага оваквог облика организовања. Потребно је подсетити и на еврорегије које представљају специфичну врсту прекограничне сарадње. Оне се најчешће формирају у облику непрофитног јавног приватног партнерства, с тим да је успостављена од стране јавних институција. Циљ ових партнерстава огледа се у промовисању заједничких интереса и изван државне границе и остваривања сарадње на обострану добробит граничне популације. Како би се постигао развој путем прекограничне сарадње, што неспорно представља веома значајно питање и аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, неопходно је успостављање прекограничне сарадње након институционализације заједничких интереса. У оквиру поменутог, потребно је начинити фокус на координисање и планирање развојних пројеката и програма и самим тим приступити финансијским фондовима, а све како би се постигао бољи стандард и квалитет живота грађана. На крају, веома је значајно истакнути да регионалне интеграције представљају један незаустављив процес који, између осталог, има за циљ унапређење економских, политичких, културних, научно-технолошких и других социјалних односа и веза, због чега им треба указати посебну пажњу у контексту приступања Европској унији.

CROSS-BORDER COOPERATION AND EUROPEAN INTEGRATION

Abstract: The development of cross-border cooperation is necessary for the development of the member states of the European Union, but also for this very international organization based on the foundations of integrative processes in all social domains. Although the integrative processes are in constant dynamics and there are obviously visible positive effects, however, in these processes there are certain deviations that present contemporary international security challenges. Recognizing the fact that European integrations also include certain negative tendencies, one cannot lose sight of the fact that these processes, however hard and complex, have nevertheless led to a shift in the perception of European citizens about the common benefits by unifying the interests of their countries of origin. The European Union's integration through regional integration is, hence, an unstoppable process that is not only based on the creation of more secure regions but also in the development of economic, political, cultural and social interregional relations. The subject analysis considers some of the basic issues of cross-border cooperation related to the role of the Council of European Municipalities and Regions, as well as the Euroregions in the context of European integrations.

Key words: Council of European Municipalities and Regions, Euroregions, regional cooperation, border cooperation.